

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE DOUTORADO EM DIREITO**

Carlos Magno Spricigo Venerio

**UNIVERSIDADE E COMUNIDADE:
O *ETHOS* COMUNITÁRIO DAS UNIVERSIDADES
CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES MUNICIPAIS
DE DIREITO PRIVADO – UMA ABORDAGEM
A PARTIR DO PLURALISMO JURÍDICO**

**Florianópolis
2012**

CARLOS MAGNO SPRICIGO VENERIO

**UNIVERSIDADE E COMUNIDADE:
O *ETHOS* COMUNITÁRIO DAS UNIVERSIDADES
CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES MUNICIPAIS
DE DIREITO PRIVADO – UMA ABORDAGEM
A PARTIR DO PLURALISMO JURÍDICO**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado
em Direito do Centro de Ciências Jurídicas
da Universidade Federal de Santa Catarina
como requisito para a obtenção do título de
Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos
Wolkmer

**Florianópolis
2012**

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária da

Universidade Federal de Santa Catarina

V456u Venerio, Carlos Magno Spricigo

Universidade e comunidade [tese] : o ethos comunitário das universidades catarinenses mantidas por fundações municipais de direito privado - uma abordagem a partir do pluralismo jurídico / Carlos Magno Spricigo Venerio ; orientador Antonio 334 p.

Tese Carlos Wolkmer. - Florianópolis, SC, 2012.
(doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina,
Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em
Direito.

Inclui referências

1. Associação Catarinense das Fundações Educacionais. 2. Direito. 3. Universidades comunitárias. 4. Democratização da educação. 5. Pluralismo jurídico. 6. Estrutura social. I. Wolkmer, Antônio Carlos. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU 34

Carlos Magno Spricigo Venerio

**UNIVERSIDADE E COMUNIDADE:
O *ETHOS* COMUNITÁRIO DAS UNIVERSIDADES
CATARINENSES
MANTIDAS POR FUNDAÇÕES MUNICIPAIS DE DIREITO
PRIVADO –
UMA ABORDAGEM A PARTIR DO PLURALISMO JURÍDICO**

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do título de Doutor e aprovada em sua forma final pelo Curso de Doutorado em Direito.

Florianópolis, 14 de maio de 2012.

Prof. Dr. Luis Otávio Pimentel
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Presidente: Professor Doutor Antonio Carlos Wolkmer (UFSC)

Membro: Professor Doutor Luiz Henrique Cademartori (UFSC)

Membro: Professor Doutor Sidney Francisco Reis dos Santos (Estácio de Sá/SC)

Membro: Professor Doutor Ilton Benoni da Silva (UFFS)

Membro: Professor Doutor Vladimir de Carvalho Luz (UPF)

Membro: Professora Doutora Sirlane de Fátima Melo (UNIPAC)

Dedico este trabalho à Aline, minha esposa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a todos os professores do CPGD-UFSC, pelo privilégio de ter podido aqui realizar minha formação como pesquisador, primeiro no mestrado, agora no doutorado. Agradecimento especial para o professor Antonio Carlos Wolkmer, pela orientação que nunca faltou e pela parceria constante nos anos de implementação do Curso de Direito da UNESC, à época em que tive o privilégio de ocupar sua coordenação. Estendo os cumprimentos aos professores Olga Boschi de Aguiar, Vera Regina Andrade, Orides Mezzaroba, Aires Rover, Cecília Lois, Sergio Cademartori, José Isaac Pilati, Luiz Otávio Pimentel e Lédio Rosa de Andrade, com quem pude dialogar mais intensamente nesta etapa de formação.

Não poderia deixar de agradecer aos meus colegas de doutorado, cuja convivência trouxe alento e estímulo afetivo e intelectual para a conclusão do curso: Carlos Strapazzon, Caroline Ferri, Daniel Lena Marchiori, Reginaldo de Souza Vieira, Letícia Canut e Renata Amaral. Na pessoa do Fabiano Dauwe meus agradecimentos aos funcionários da secretaria do CPGD-UFSC.

Para a viabilização de minha pesquisa foi fundamental o apoio institucional da universidade onde trabalho desde o ano de 1997. Sou grato à UNESC pela concessão de afastamento remunerado que me permitiu concluir a redação final deste trabalho.

Ficarão sempre guardados na minha memória os anos de trabalho coletivo na consolidação do projeto pedagógico do Curso de Direito da UNESC, onde trabalhos acadêmico e administrativo foram amalgamados com a construção de uma forte amizade: Samyra Napolini Sanches, Daniel Torres de Cerqueira, Daniel Aragão, Vladimir Carvalho Luz, Sergio Graziano Sobrinho, Janete Trichês, Janis Berzins, Sandro Eduardo Grisa, Ismael Francisco de Souza, Valcir Gassen, Argemiro Martins Moreira, José Orion Bonotto, José Pedro Idalino, Clélia Mara Fontanela Silveira, Elton Luis Tibes da Silva, Geralda de Farias Rossetto, Dilvânio de Souza, Felix Hobold, Sheila Saleh, João Carlos Medeiros Junior.

A criação e o desenvolvimento do GIEDUC, Grupo Interdisciplinar de Estudos e Debates sobre Universidade Comunitária,

foram fundamentais para que este estudo fosse concebido. Meu obrigado ao Ilton Benoni da Silva, Carlos Renato Carola, Celdon Fritzen, Durval Nascimento, Regina Teixeira Felisberto, Nilzo Felisberto, Rubão, Roberto Rizzatti Filho, Pedro Victor Prudêncio, Diogo Lentz Meller, Giane Rabelo, Janine Moreira, Alcides Goulart Filho.

Um agradecimento especial a dois professores da UNESC. Ao professor Edson Carlos Rodrigues, o reitor que melhor soube desenvolver a universidade comunitária em Santa Catarina. Ao professor André Viana Custódio, por me incentivar a ingressar no doutorado e me inspirar com seu exemplo profissional e dinamismo.

Não poderia me furtar de agradecer também a Aline Colombo Bez Birolo, minha esposa, que foi parceira no apoio incondicional dado o isolamento necessário para a redação de toda tese e, além disso, leu o trabalho e fez críticas e sugestões sempre pertinentes e valiosas.

Por fim, um obrigado mais que especial a toda família, na pessoa de minha mãe, Zulma Spricigo, sempre a maior apoiadora e amiga.

As universidades podem ser fundadas por príncipes, cardeais, presidentes, alunos e professores, mas elas só podem ser inventadas ao longo do tempo pela própria comunidade acadêmica, em sua convivência com o mundo inteiro e com a sociedade onde se situa.
Cristóvam Buarque.

RESUMO

Esta pesquisa investigou o *ethos* comunitário das universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal numa perspectiva jurídica pluralista. Estas universidades foram criadas a partir dos anos sessenta do século XX com um hibridismo até hoje não superado. Sua condição jurídica imprecisa nasceu nos textos das leis de criação e aumentou com a evolução da legislação administrativa, em especial a que trata do regime jurídico das fundações públicas. Recentemente, os dirigentes das universidades filiadas na Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACADE – se engajaram na campanha pela afirmação do caráter comunitário de suas instituições. Essa campanha visa obter o reconhecimento da dimensão pública não estatal das entidades comunitárias com a aprovação de um marco jurídico específico que proporcione sua inclusão privilegiada nas políticas públicas em educação. Os requisitos legais para uma caracterização como entidade comunitária são: regime jurídico privado, ausência de finalidade lucrativa e inclusão de representantes da comunidade na mantenedora. Na reformulação do caráter comunitário das universidades tem sido evidenciada a prática da gestão democrática. A pesquisa procedeu a uma leitura dos ordenamentos internos das universidades escrutando de modo incluem a comunidade e praticam a gestão democrática. O estudo revelou que as universidades catarinenses pesquisadas incluem representantes da comunidade. Já os dados relativos à gestão democrática revelaram um quadro heterogêneo, com instituições que se apresentam avançadas nas soluções normativas encontradas para conciliar o princípio democrático com o mérito acadêmico convivendo com instituições fortemente centralizadas e hierarquizadas. Conclui-se que as universidades catarinenses estudadas apresentam duas linhas de evolução de seu *ethos* no enfrentamento da crise a que estão expostas. Uma, consiste no fortalecimento do seu caráter comunitário e acadêmico, com a manutenção e dinamização da inclusão comunitária acompanhada do fortalecimento de suas práticas democráticas internas e qualificação como entidades atuantes na pesquisa. A outra linha evolutiva reforça seus elementos neocorporativos, na medida em que se consolida a prática de interação e ocupação de espaços estatais com a finalidade de defesa exclusiva dos interesses institucionais definidos de forma autocrática.

Palavras-chave: Universidade comunitária. Sistema ACADE. Gestão democrática. Pluralismo jurídico. Público não estatal.

ABSTRACT

This research uses a pluralistic juridical approach to investigate the process by which Santa Catarina state's universities administrated by private juridical entities founded by municipal governments establish their communitarian character. These universities were created starting in 1964 following a hybrid juridical model, which is still in force. This imprecise juridical condition was already present in the laws establishing these universities, but increased with the establishment of new administrative legislation, especially the part determining the public foundations' juridical regime. Recently, the Santa Catarina's Association of Educational Foundations – ACAFE's universities started a campaign to reaffirm their communitarian character. The main objective is to gain the status of "privately owned public institutions" with the establishment of a specific juridical mark permitting their inclusion in the state educational budget. To acquire the status of "communitarian," an institution must be privately owned, non-profit, and members of the community must be part of the administration. To help affirming their communitarian character, these universities are also stressing the use of democratic management. This dissertation examines the ACAFE's universities' internal normative system to determine the way and the extension community's inclusion, and the form and level of democratic management. The results show that although members of the community take part in the administration, the level of democratic management is heterogeneous. Some institutions have well-established norms guaranteeing the combination of academic merit and democracy; others have strongly centralized administrations based on clear hierarchy. The conclusion is that ACAFE universities' character has two evolutionary paths. One intensifies their academic and communitarian nature, increasing the community's participation, strengthening the process of democratic management, while improving scientific activity's quality. The other reinforces neo-corporatist elements as a result of capturing state institutions for exclusively championing autocratically defined institutional interests.

Keywords: Communitarian university. ACAFE system. Democratic management. Juridical pluralism. Non-state owned public sector.

LISTA DE QUADROS E TABELA

Quadro 1 – Fatos normativos de comunhão e fatos normativos “de relação com o outro” de Gurvitch.....	65
Quadro 2 – Mapa de estruturação das sociedades capitalistas no sistema mundial	73
Fonte: SANTOS, 2000a, p. 273.	74
Quadro 3 – Criação das fundações e credenciamento universitário.....	130
Quadro 4 – Evolução de matrículas de UNISUL, UNIVALI, UNESC e UNIVILLE nos anos 1990-1993.....	131
Tabela 1 – Evolução do número de alunos matriculados na graduação sistema ACADE.....	132
Quadro 5 – Dados relativos ao <i>status</i> universitário das universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado	136
Quadro 6 – Categorias Administrativas das Instituições de Ensino no Brasil	145
Quadro 7 – Autopercepção das universidades estudadas em sua comunicação publicitária	158
Quadro 8 – Autopercepção comunitária: estatuto das universidades.....	159
Quadro 9 – Dados normativos da Fundação UNIVALI/UNIVALI.....	205
Quadro 10 – Dados normativos da Fundação UNIPLAC/UNIPLAC	207
Quadro 11 – Dados normativos da FURJ/UNIVILLE	209
Quadro 12 – Dados normativos da Fundação UNISUL/UNISUL	211
Quadro 13 – Dados normativos da FUCRI/UNESC	213
Quadro 14 – Dados normativos da FUNOESC/UNOESC.....	214
Quadro 15 – Dados normativos da FUNC/UNC.....	217

Quadro 16 – Dados normativos da FUNDESTE/UNOCHAPECÓ	219
Quadro 17 – Dados normativos da FUNIARP/UNIARP	220
Quadro 18 – Participação de membros da comunidade externa nos órgãos colegiados das IES estudadas	259
Quadro 19 – Gestão democrática como princípio nas normas internas	265
Quadro 20 – Coincidência de dirigentes máximos da fundação e da universidade.....	270
Quadro 21 – Dirigentes universitários e formas de escolha	271
Quadro 22 – Índice de controle direto do Reitor sobre a composição do colégio eleitoral	276
Quadro 23 – Universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado e apresentação de chapas nas últimas eleições para reitor.....	277
Quadro 24 – Universidades catarinenses públicas de direito público e seus sistemas de escolha dos dirigentes máximos	278
Quadro 25 – Universidades catarinenses públicas de direito público e apresentação de chapas nas últimas eleições para reitor.....	278
Quadro 26 – Requisitos para concorrer ao cargo de Reitor.....	281
Quadro 27 – Presença dos segmentos da comunidade universitária na composição do Conselho Universitário	283
Tabela 1 – Evolução do número de alunos matriculados na graduação sistema ACAFE	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIEE – Associação Brasileira de Instituições Educacionais
Evangélicas
ABRUC – Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
ACAFE – Associação Catarinense das Fundações Educacionais
ACIC – Associação Comercial e Industrial de Chapecó
ACIC – Associação Comercial e Industrial de Criciúma
ACII – Associação Comercial e Industrial de Itajaí
ACIJ – Associação Comercial e Industrial de Joinville
ACIL – Associação Comercial e Industrial de Lages
ACIT – Associação Comercial e Industrial de Tubarão
ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMESC – Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense
AMFRI – Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí
AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera
AMUNESC – Associação dos Municípios do Nordeste de Santa
Catarina
AMUREL – Associação dos Municípios da Região de Laguna
AMURES – Associação dos Municípios da Região Serrana
ANEC – Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
API – Administração Pública Indireta
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível
Superior
CAS – Conselho de Administração Superior
CDL – Clube de Diretores Lojistas
CEE/SC – Conselho Estadual de Educação do Estado de Santa
Catarina
CEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CES – Câmara de Ensino Superior
CESC – Constituição do Estado de Santa Catarina
CFE – Conselho Federal de Educação
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e
Tecnológico
COMUNG – Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas
CONSU – Conselho universitário

CONSUN – Conselho universitário
CONSUNI – Conselho universitário
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CRUB – Colégio de Reitores das Universidades Brasileiras
EC – Emenda Constitucional
FEARPE – Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do Peixe
FEAUC – Fundação Educacional do Alto Uruguai Catarinense
FEBE – Fundação Educacional de Brusque
FEL – Fundação Educacional de Lages
FENIC – Federação das Fundações Educacionais do Contestado
FEPEVI – Fundação de Ensino do Polo Geoeeducacional do Vale do Itajaí
FEPLAC – Fundação Educacional do Planalto Central Catarinense
FESSC – Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina
FILCAT – Faculdades Integradas do Litoral Catarinense
FUCRI – Fundação Educacional de Criciúma
FUNDAJE – Fundação Joinvillense de Ensino
FUNDESTE – Fundação de Ensino para o Desenvolvimento do Oeste
FUNORTE – Fundação Educacional do Norte Catarinense
FUNPLOC – Fundação das Escolas do Planalto Norte Catarinense
FUOC – Fundação Universitária do Oeste Catarinense
FURB – Fundação Universidade de Blumenau
FURJ – Fundação Educacional da Região de Joinville
GIEDUC – Grupo Interdisciplinar de Estudos e Debates sobre Universidade Comunitária
ICES – Instituições Comunitárias de Ensino Superior
IES – Instituições de Ensino Superior
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
IFET – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IGC – Índice Geral de Cursos
IMES – Instituto Municipal de Ensino Superior
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação e Cultura
NT – Novas Tecnologias
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OS – Organizações Sociais
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PLAMEG – Plano de Metas do Governo
PSD – Partido Social Democrático
RE – Recurso Extraordinário
SATC – Sociedade de Assistência aos Trabalhadores do Carvão
SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SIES – Sociedade Itajaiense de Ensino Superior
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
STF – Supremo Tribunal Federal
TCE – Tribunal de Contas do Estado
TI – Tecnologia da informação
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina
UDN – União Democrática Nacional
UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UnC – Universidade do Contestado
UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense
UNIARP – Universidade do Alto Vale do Rio do Peixe
UNIBAVE – Centro Universitário Barriga Verde
UNIFEBE – Centro Universitário de Brusque
UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
UNIPLAC – Universidade do Planalto Catarinense
UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina
UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí
UNIVILLE – Universidade da Região de Joinville
UNOCHAPECÓ – Universidade da Região de Chapecó
UNOESC – Universidade do Oeste de Santa Catarina
UPMS – Universidade Popular dos Movimentos Sociais
USAID – United States Agency International Development
USC – Universidade de Santa Catarina
USJ – Centro Universitário Municipal de São José

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	23
CAPÍTULO I.....	31
1 PLURALISMO JURÍDICO COMUNITÁRIO-PARTICIPATIVO: MÚLTIPLAS JURIDICIDADES EM CONTEXTO PÓS-COLONIAL.....	31
1.1 GLOBALIZAÇÃO, PÓS-COLONIALISMO, INTERCULTURALIDADE.....	33
1.1.1 Globalização e localização.....	33
1.1.2 Pós-colonialismo.....	35
1.1.3 Interculturalidade e Direitos Humanos.....	39
1.2 CONFIGURAÇÃO DO DIREITO NA MODERNIDADE: MONISMO JURÍDICO – HISTÓRICO, CONCEITO E CRISE.....	42
1.2.1 Monismo jurídico: formação e sistematização.....	44
1.2.2 Auge do monismo jurídico.....	46
1.2.3 Crise do monismo jurídico.....	55
1.3 PLURALISMO JURÍDICO MODERNO: EHRLICH, SANTI ROMANO E GURVITCH.....	58
1.3.1 Pluralismo de Eugen Ehrlich.....	58
1.3.2 Teoria das Instituições em Santi Romano.....	60
1.3.3 Direito social em Gurvitch.....	63
1.4 PLURALISMO JURÍDICO COMUNITÁRIO-PARTICIPATIVO.....	71
1.4.1 Espaços estruturais nas sociedades capitalistas no sistema mundial.....	72
1.4.2 Pluralismo jurídico comunitário-participativo.....	78
1.4.3 Fundamentos do pluralismo jurídico comunitário-participativo.....	84
1.4.3.1 Novos sujeitos coletivos.....	85

1.4.3.2	Necessidades humanas como fundamentos do direito	86
1.4.3.3	Reordenação política do espaço público	86
1.4.3.4	Ética concreta da alteridade.....	89
1.4.3.5	Racionalidade emancipatória	90
1.5	PLURALISMO JURÍDICO E NEOCORPORATIVISMO.....	93
	CAPÍTULO II.....	97
2	UNIVERSIDADES CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL: UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS?	97
2.1	TRAJETÓRIA DAS UNIVERSIDADES	99
2.1.1	Universidade, panorama geral desde o surgimento na Europa	105
2.1.2	Modelos de universidade.....	109
2.1.2.1	Modelo francês	110
2.1.2.2	Modelo alemão.....	111
2.1.2.3	Modelo estadunidense	112
2.1.2.4	Universidade Popular dos Movimentos Sociais de Boaventura de Sousa Santos.....	114
2.1.2.5	Universidade virtual e global	115
2.1.3	Universidade no Brasil	116
2.1.3.1	Ensino superior no Brasil Colônia.....	117
2.1.3.2	Ensino superior no Império	119
2.1.3.3	República Velha	120
2.1.3.4	O período Vargas	121
2.1.4	A criação da Universidade de Santa Catarina e o surgimento do ensino superior fundacional em tempos de reforma universitária	123
2.2	CRITÉRIOS LEGAIS PARA DEFINIR UMA UNIVERSIDADE NO BRASIL.....	133

2.2.1	Marco legal federal: a Constituição da República Federativa do Brasil; Lei de Diretrizes e Bases da Educação; Resolução 03/CNE/2010.....	133
2.2.2	Marco legal estadual: Constituição do Estado de Santa Catarina; Lei Diretrizes Estaduais da Educação; Resolução 100/2011/CEE/SC	138
2.3	UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS	143
2.3.1	Marco legal sobre as universidades comunitárias: CRFB; LDB	143
2.3.2	Tentativas de definição do “comunitário”: autores, sítios (COMUNG, ACAFE, ABRUC) e projeto de lei das ICES	148
2.4	UNIVERSIDADES CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO: CRISE E AFIRMAÇÃO DO <i>ETHOS</i> COMUNITÁRIO	168
	CAPÍTULO III	171
3	A QUESTÃO DAS MANTENEDORAS: FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO CRIADAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA	171
3.1	FUNDAÇÕES.....	173
3.2	FUNDAÇÕES CRIADAS PELO PODER PÚBLICO	178
3.2.1	Divergências acerca da inserção da fundação pública na Administração Pública Indireta.....	179
3.2.2.	Divergências acerca da personalidade jurídica da fundação pública.....	184
3.2.2.1	A tese da personalidade jurídica de direito privado das fundações públicas	189
3.2.2.2	A tese da personalidade jurídica de direito público ou privado das fundações públicas, ao critério da lei instituidora	192
3.2.3	A expressão “entidades criadas e mantidas”	196

3.2.4	O regime jurídico aplicável à fundação pública de direito privado	198
3.3	FUNDAÇÕES CATARINENSES CRIADAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL	204
3.3.1	Evolução da personalidade jurídica das fundações educacionais catarinenses criadas pelo Poder Público na legislação municipal e estatutos.....	204
3.3.2	Atuação das IES-ACAFE conforme o regime jurídico de direito público.....	223
3.3.3	Atuação das IES-ACAFE conforme o regime jurídico de direito privado.....	229
3.4	EMERGÊNCIA DA PLURALIDADE NA SATISFAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR	231
	CAPÍTULO IV	237
4	GESTÃO DEMOCRÁTICA E INSERÇÃO COMUNITÁRIA NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS DAS UNIVERSIDADES CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO	237
4.1	AS UNIVERSIDADES CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO: BREVE HISTÓRICO E DADOS BÁSICOS.....	239
4.1.1	UNIVALI	239
4.1.2	UNIPLAC.....	240
4.1.3	UNIVILLE	241
4.1.4	UNISUL	242
4.1.5	UNESC.....	242
4.1.6	UNOESC.....	244
4.1.7	UnC	244
4.1.8	UNOCHAPECÓ.....	245
4.1.9	UNIARP	246

4.1.10	A ACAFE.....	246
4.2	FUNDAÇÃO E UNIVERSIDADE, MANTENEDORA E MANTIDA: DOIS ORDENAMENTOS JURÍDICOS	247
4.3	A COMUNIDADE DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS CATARINENSES.....	250
4.3.1	A comunidade na Universidade Comunitária	251
4.3.1.1	Fundação UNIVALI/UNIVALI.....	251
4.3.1.2	Fundação UNIPLAC/UNIPLAC.....	252
4.3.1.3	FURJ/UNIVILLE.....	253
4.3.1.4	Fundação UNISUL/UNISUL.....	254
4.3.1.5	FUCRI/UNESC.....	255
4.3.1.6	FUNOESC/UNOESC	256
4.3.1.7	FUnC/UnC	256
4.3.1.8	FUNDESTE/UNOCHAPECÓ.....	257
4.3.1.9	FUNIARP/UNIARP.....	258
4.4	A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS.....	261
4.4.1	<i>Gestão democrática e democracia.....</i>	262
4.4.2	Escolha dos dirigentes.....	267
4.4.3	Colegiados internos.....	283
4.4.4	Gestão democrática e governo eletrônico	284
4.5	UNIVERSIDADES FUNDACIONAIS ENTRE O PLURALISMO E O NEOCORPORATIVISMO	287
	CONCLUSÃO.....	295
	REFERÊNCIAS	301

INTRODUÇÃO

O ensino superior brasileiro sofreu, nas últimas duas décadas, importantes modificações. Mais precisamente, após a edição da Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – deflagrou-se um processo de grande expansão do ensino superior, que se deu no número de instituições, no número de cursos e no número de vagas oferecidas anualmente. A expansão inicial ocorreu nos anos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, dentro do contexto de implementação de uma agenda neoliberal denominada de reforma do Estado, que promoveu uma grande expansão do ensino superior privado. Com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a preocupação com a expansão continuou, mas agora o investimento público em educação contemplou também a recuperação, criação e expansão de instituições públicas de ensino superior.

No cenário do ensino superior catarinense, a expansão ocorrida nas últimas duas décadas produziu um enorme impacto. É que, nesse Estado, o desenvolvimento do ensino superior se deu predominantemente a partir de um sistema único em suas características, que levou a educação superior ao interior de Santa Catarina por meio de instituições municipais em regime de direito privado. Após o ano de 1964, ano em que um golpe de Estado implantou no País uma ditadura militar que duraria pouco mais de duas décadas, essas Instituições de Ensino Superior – nascidas da canalização das aspirações locais pelo direito à educação superior – gozaram de um virtual monopólio em suas atividades até o advento das recentes políticas de expansão. Durante muito tempo, o crescimento do ensino superior em Santa Catarina foi sinônimo de expansão do sistema ACADE – Associação Catarinense das Fundações Educacionais.

Com a expansão ocorrida nos últimos vinte anos, as Instituições de Ensino Superior – IES-ACADE passaram então a enfrentar um problema inédito até ali em sua história: inicialmente, a concorrência com instituições privadas em sentido estrito, que ofereciam o mesmo serviço educacional cobrando menos pela tarefa. Nesse momento, a solução parecia estar posta na diferenciação organizacional fundada em elementos qualitativos e as instituições fizeram enorme esforço para acelerar a obtenção do *status* de universidade. Num segundo momento, a expansão do ensino superior se deu por meio de investimentos públicos em instituições públicas estatais, e as IES-ACADE começaram

a assistir a ampliação de *campi* da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC –, a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS – e a implantação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET –, chegando em suas regiões de abrangência, oferecendo ensino superior gratuitamente.

A chegada tardia das instituições públicas estatais em solo catarinense produziu uma verdadeira crise de identidade nas universidades do sistema ACADE. Até o presente momento, essas instituições tinham se aproveitado de sua característica originária híbrida: nem públicas, nem privadas, públicas e privadas. Assim, acessavam recursos públicos orçamentários previstos na Constituição catarinense e nas leis orgânicas municipais, bem como gozaram de imunidades tributárias decorrentes de sua natureza pública, ao mesmo tempo em que cobravam mensalidades pelos serviços educacionais que prestavam. Muito além de repetir a legitimidade contida no artigo 242 da Constituição da República Federativa do Brasil, que permite às instituições oficiais criadas antes de 1988 cobrarem por seus serviços, as universidades do sistema ACADE estão diante do seu maior desafio, que é o de legitimarem-se mais uma vez diante da sociedade catarinense que lhe pergunta: qual o papel a ser desempenhado pelas instituições ACADE num novo cenário onde coexistem (1) IES privadas como elas que, mesmo sem os incentivos fiscais e orçamentários, prestam um serviço educacional similar por um preço mais acessível e (2) IES públicas como elas que oferecem a educação superior gratuitamente, ou seja, não como mercadoria, mas como direito?

A saída para este desafio de vida e morte foi buscada nos últimos anos no fortalecimento de sua identidade como IES comunitária. A Constituição brasileira autoriza a destinação de recursos públicos para “escolas comunitárias” e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação as insere no rol das instituições de ensino privadas, ao lado das entidades de caráter confessional e filantrópico. Aliadas a outras instituições afiliadas à Associação Brasileira de Universidades Comunitárias – ABRUC – e ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG –, as IES-ACADE reivindicam junto à sociedade e ao Governo Federal o reconhecimento de seu *ethos* comunitário. O fundamento desta reivindicação se insere na afirmação da insuficiência da dicotomia público-privado e no reconhecimento de uma esfera pública não estatal, onde estão inseridas as entidades revestidas de determinadas características, dentre elas a ausência de fins lucrativos. Por meio da deputada gaúcha Maria do Rosário, um projeto de lei que

fixaria um marco jurídico para as Instituições Comunitárias de Ensino Superior foi apresentado e está tramitando junto ao Congresso Nacional. Com a aprovação do projeto de lei, as Instituições Comunitárias de Educação Superior esperam ser inseridas privilegiadamente nas políticas públicas estatais para a área da educação, tornando-se parceiras – e não concorrentes – do Estado na oferta de ensino superior, e acessando recursos públicos para desenvolver suas atividades típicas.

Apesar de estarem unidas nesta luta comum, as Instituições Comunitárias de Educação Superior configuram um grupo heterogêneo que congrega instituições diferentes. Há entidades confessionais, entidades criadas e mantidas por pessoas jurídicas em regime de direito privado, entidades criadas por entes estatais em regime de direito privado. Este é o caso da maioria das instituições catarinenses, que não pode ser confundido com a problemática das Instituições Comunitárias de Educação Superior gaúchas.

Esta pesquisa pretende investigar a configuração do *ethos* comunitário nas universidades catarinenses mantidas por fundações municipais de direito privado na perspectiva exclusivamente jurídica. O caráter comunitário é apresentado na campanha das ICES como manifestação de um espaço público não estatal, caracterizado pela ausência de finalidade lucrativa, regime jurídico de direito privado, destinação patrimonial em caso de dissolução para entidade congênere ou o Estado, inclusão da comunidade na instituição e adoção de práticas políticas que caracterizariam suas gestões como democráticas.

Dentre os itens apontados como caracterizadores das entidades comunitárias, a inserção da comunidade e a gestão democrática são itens que demandam normatização interna da parte das ICES. No caso das IES catarinenses, o seu hibridismo originário as coloca diante de uma situação onde o marco teórico que se apresenta mais adequado é o pluralismo jurídico, pois a intensa autonomia dessas instituições, gerada por sua configuração idiossincrática, constantemente as desafiou para encontrar por si próprias as soluções normativas que permitissem desenvolver suas estruturas para a realização de seus fins: a satisfação do acesso das comunidades interioranas ao ensino superior.

O pluralismo jurídico comunitário participativo é a teoria desenvolvida pelo professor Antonio Carlos Wolkmer (2001), e parte da percepção de que o modelo hegemônico de concepção do fenômeno jurídico na Modernidade, denominado “monismo jurídico”, é insuficiente para dar conta de compreender o direito na contemporaneidade. O monismo, assente essencialmente na afirmação

de que todo o verdadeiro direito se expressa na produção jurídica estatal, compõe o repertório da dogmática jurídica tradicional que opera a partir da dicotomia público \times privado, que não consegue dar conta de explicar satisfatoriamente o fenômeno das instituições comunitárias na perspectiva jurídica.

Na presente pesquisa, o pluralismo jurídico se insere num quadro teórico mais amplo denominado pós-colonial, que abandona a tradicional dicotomia Estado-sociedade civil, e parte para a identificação dos diversos espaços estruturais constitutivos das sociedades capitalistas no sistema mundial contemporâneo, desvelando outras “sociedades civis” com reflexos diretos nas formas de poder, saber e direito.

O pluralismo jurídico comunitário participativo se apresenta ainda como uma evolução de elaborações pluralistas modernas, pois identifica nos novos movimentos sociais os novos sujeitos coletivos de direito aptos para a produção de uma juridicidade emancipatória em tempos pós-coloniais. Sem desprezar o direito produzido pelo Estado, a elaboração de Wolkmer destaca que um pluralismo jurídico emancipatório deve apresentar cinco fundamentos identificados com (1) a presença de novos sujeitos coletivos, (2) necessidades humanas como fundamentos do direito; (3) reordenação política do espaço público; (4) ética concreta de alteridade e (5) racionalidade emancipatória.

Desta forma, a observação a partir do pluralismo jurídico comunitário participativo permitirá responder à questão central aqui colocada, qual seja: constituem as universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelos municípios novos sujeitos coletivos produtores de uma juridicidade emancipatória na satisfação da necessidade humana fundamental de educação superior em suas regiões de abrangência?

A hipótese da qual parte esta pesquisa é que as universidades catarinenses estudadas efetivamente nasceram de mobilizações de parcelas das comunidades locais pela satisfação da necessidade fundamental de acesso à educação superior, e em sua construção histórica ao longo de quase cinco décadas implementaram práticas de gestão democrática e inclusão de representantes da comunidade, configurando experiências revestidas de matiz comunitário. Espera-se, acima de tudo, que a abordagem das universidades catarinenses a partir do pluralismo jurídico permita identificar essas instituições em sua absoluta singularidade, na medida em que configuram um fenômeno institucional único no Brasil. As categorias da dogmática jurídica tradicional, profundamente marcadas pela dicotomia “público \times

privado” e pelos conceitos monistas de delegação e reconhecimento, não se mostram suficientes para uma abrangente compreensão do que hoje representam juridicamente as universidades comunitárias catarinenses.

A pesquisa está delimitada de modo que apenas uma parte das entidades afiliadas à ACAFE será objeto de estudo. A ACAFE possui dezessete IES associadas, reunindo entidades de direito público e privado, universidades e centros universitários. A pesquisa tratará apenas das universidades mantidas por fundações públicas de direito privado, em sua específica problemática jurídica.

O método de abordagem a ser empreendido é o dedutivo, pois se quer verificar se as instituições estudadas apresentam as características apontadas no marco teórico do pluralismo jurídico comunitário participativo, e o método de procedimento será o monográfico.

As técnicas de pesquisa empregadas envolvem (1) a pesquisa bibliográfica abrangendo o aprofundamento do marco teórico, as produções sobre o tema das ICES e a doutrina de direito administrativo sobre fundações públicas; (2) pesquisa documental na legislação federal, estadual e municipal, na jurisprudência dos tribunais, nas normas do Conselho Nacional de Educação e Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina e, em especial, a pesquisa nos estatutos e regimentos das fundações mantenedoras e universidades mantidas. Ainda que se busque uma contextualização histórica sobre o objeto de investigação, não é demais frisar que o trabalho é focado claramente numa perspectiva jurídica, buscando a identificação do caráter comunitário das IES estudadas na pluralidade de suas normas internas em sua complexa relação com o direito estatal.

Para tentar responder aos desafios aqui colocados, o plano de exposição segue uma divisão em quatro capítulos. O primeiro capítulo cuidará de problematizar o marco teórico do pluralismo jurídico comunitário participativo, apresentando-o como oposto ao monismo jurídico, considerado insuficiente para a leitura do direito em tempos pós-coloniais. Aqui se fará um cotejo do pluralismo comunitário de Wolkmer com elaborações pluralistas do período moderno em Ehrlich, Romano e Gurvitch, enfatizando o papel dos novos movimentos sociais como produtores de uma nova juridicidade emancipatória e plural.

O segundo capítulo tratará da questão universitária. Num primeiro momento, resgatará as origens da universidade no mundo, na América Latina e no Brasil, e a especialíssima situação da implantação do ensino superior fundacional em Santa Catarina nos anos que sucederam o Golpe de Estado de 1964. Num segundo momento, a

abordagem se voltará à regulamentação estatal do ensino superior em geral e das universidades em especial, escrutando a situação das universidades catarinenses na perspectiva do direito educacional. Nesse capítulo, se buscará também identificar quais os elementos caracterizadores de uma ICES.

O terceiro capítulo vai se dedicar a explorar as questões inerentes à personalidade jurídica das fundações educacionais catarinenses do ponto de vista do direito administrativo, pertinente na medida em que fundações públicas, ainda que de direito privado, integram a administração pública indireta e, por isso, sofrem a incidência do direito administrativo brasileiro. Aqui se terá a oportunidade de verificar como as universidades estudadas têm lidado até então com o fato de sua condição jurídica *sui generis* e em que medida esse aspecto tem sido um obstáculo ou gerado oportunidades de desenvolvimento de suas missões institucionais.

No quarto e último capítulo serão apresentados os dados da pesquisa incidente sobre os ordenamentos jurídicos internos das universidades estudadas, buscando conhecer as formas que cada instituição desenvolveu para materializar seus elementos comunitários mais importantes, quais sejam, a inclusão de representantes da comunidade nas entidades mantenedoras e a gestão democrática. Do estudo das normas internas das universidades, em seu concreto processo de configuração como ente comunitário, espera-se identificar a materialização de experiências de pluralismo jurídico de caráter emancipatório, situadas privilegiadamente no espaço estrutural da comunidade.

A proposta desta pesquisa é o resultado de um lento amadurecimento do autor, que passou os últimos vinte anos envolvido diretamente com universidades comunitárias catarinenses, primeiro como estudante do curso de direito da UNISUL, depois como professor do curso de direito da UNESC. Olhando retrospectivamente, a primeira perplexidade em relação às universidades numa perspectiva jurídica surgiu num encontro internacional de Filosofia do Direito, ocorrido em 1996 em Buenos Aires. Ali, o autor assistiu a um debate acalorado entre professores argentinos da filosofia analítica com pesquisadores noruegueses sobre serem ou não as normas universitárias normas jurídicas.

Posteriormente, no ano de 2007, surgiu na UNESC uma mobilização de professores e alunos motivados para provocar o debate sobre as universidades comunitárias, no sentido de tensionar para

combater as tendências privatistas e fortalecer seus potenciais democráticos e republicanos. Este movimento social se constituiu em um grupo organizado, batizado de GIEDUC – Grupo Interdisciplinar de Estudos e Debates sobre Universidade Comunitária. Em uma das atividades realizadas pelo GIEDUC, palestrou o ex-reitor da UNIJUÍ, o professor Walter Frantz, que no final de sua intervenção lançou a seguinte provocação: “desafio aos advogados a fazerem um estudo das universidades no viés jurídico, que é o que está faltando”!

Casualmente, a palestra do prof. Frantz ocorreu no momento em que ocorriam seminários na disciplina de Introdução ao Estudo do Direito, lecionada pelo autor desta tese, que teve o *insight* para o projeto de pesquisa quando um aluno apresentava seu resumo do livro do professor Antonio Carlos Wolkmer: estudar as universidades comunitárias na perspectiva do pluralismo jurídico comunitário participativo.

Têm-se a expectativa de que a presente pesquisa possa contribuir para a avaliação da experiência das universidades comunitárias de modo geral, pois se trata de um importante modelo de ensino superior que levou às comunidades interioranas o acesso à educação superior e contribuiu sobremaneira com o desenvolvimento das regiões onde estão inseridas, além de permitir que milhares de pessoas efetivamente pudessem realizar seus projetos individuais de formação universitária. No caso das comunitárias catarinenses, espera-se que as conclusões deste trabalho possam contribuir para sua evolução no sentido de fortalecer, em sua estrutura normativa plural, os aspectos que as aproximem cada vez mais de uma experiência de emancipação de estudantes, funcionários, professores e da comunidade em que se inserem.

CAPÍTULO I

1 PLURALISMO JURÍDICO COMUNITÁRIO- PARTICIPATIVO: MÚLTIPLAS JURIDICIDADES EM CONTEXTO PÓS-COLONIAL

As universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal estão a reivindicar que a sociedade e o Estado brasileiros lancem sobre elas um novo olhar. Vistas durante décadas como apenas uma espécie do ramo das IES privadas, elas pleiteiam neste momento o seu reconhecimento como instituições *sui generis*, “universidades comunitárias”. Este trabalho pretende verificar o complexo e contraditório processo em que as nove universidades catarinenses objeto deste estudo¹ vêm buscando escapar de um hibridismo jurídico originário para a consolidação de um *status* jurídico que proporcione melhores condições formais para a sua sobrevivência e desenvolvimento dentro de um contexto de importantes mudanças no ensino superior brasileiro.

Para a consecução de tal tarefa, lançar-se-á mão de uma visão não tradicional do fenômeno jurídico, dado que o conhecimento hegemônico sobre o direito – dogmático e monista –, acaba por adquirir aqui um caráter reducionista, na medida em que, entre outros aspectos, tem dificuldades para observar o mundo para além da tradicional dicotomia público-privado, considerada insuficiente. Parte-se da ideia de que o modelo teórico que reúne melhores condições de responder ao problema desta pesquisa é o pluralismo jurídico e, em especial, o pluralismo jurídico comunitário-participativo (WOLKMER, 2001). O pluralismo jurídico comunitário-participativo emerge da constatação da crise do modelo vigente de entendimento do direito, que afirma a existência de apenas um direito, aquele produzido e aplicado pelo Estado nacional moderno, para a construção de um novo paradigma fundado na pluralidade de centros produtores de direito. Mais que isso,

¹ Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC, Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL, Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Universidade Comunitária da Região de Chapecó - UNOCHAPECÓ, Universidade Alto Vale do Rio do Peixe - UNIARP, Universidade do Contestado - UnC, Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE, Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC e Universidade do Planalto Catarinense - UNIPLAC.

no que se diferencia do pluralismo de teorias anteriores, como a teoria institucionalista de Santi Romano (2008), busca escutar as condições para a configuração de um pluralismo de caráter emancipatório, onde identifica os novos movimentos sociais como principais atores coletivos de uma nova forma de juridicidade. Sanchez Rubio sintetiza os motivos básicos para se adotar o paradigma pluralista do direito:

[...] a) porque permite uma melhor interpretação da complexidade dos acontecimentos atuais que o contexto da globalização está provocando sobre o mundo jurídico; e b) porque em sua versão emancipadora, o direito pode ser um instrumento a serviço dos sujeitos coletivos mais desprotegidos e mais vulneráveis. (2010, p. 55)

A opção pelo pluralismo jurídico comunitário-participativo como marco teórico decorre da percepção de um fenômeno de características mais amplas que aqueles circunscritos à mera preocupação com o mundo do direito. De fato, parte-se da detecção de que a crise do modelo jurídico hegemônico – o monismo jurídico – ocorre dentro de um contexto mais abrangente, que abarca outros fenômenos relacionados com o direito, configurando o momento atual como um momento de crise de paradigmas. O debate sobre pluralismo jurídico deve ser inserido, então, num contexto mais alargado. Trata-se de não aceitar a ideia hegemônica na dogmática jurídica de que existe apenas um direito, o direito do Estado, no momento mesmo em que o próprio Estado nacional vem perdendo a centralidade que teve durante o período denominado “modernidade”. Boaventura de Sousa Santos² oferece uma abordagem teórica que permite inserir esta afirmação do pluralismo jurídico num contexto ampliado, onde o direito é repensado em conjunto com a ciência e o poder, dentro de uma perspectiva que busca reconstruir uma teoria emancipatória numa época pós-colonial.

² Obras consultadas: SANTOS, B. de S. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006; SANTOS, B. de S. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000; SANTOS, B. de S. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2000; SANTOS, B. de S.(Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

1.1 GLOBALIZAÇÃO, PÓS-COLONIALISMO, INTERCULTURALIDADE

1.1.1 Globalização e localização

Não é possível pensar o direito nos tempos atuais sem levar em conta o que se convencionou chamar de “globalização”³. A pretensão de monopolização da produção e aplicação do direito que caracteriza a modernidade e que é denominada aqui de monismo jurídico entra em crise juntamente com o próprio Estado nacional e seu conceito central de soberania. Nesta perda da centralidade do Estado, um dos principais fatores incidentes é certamente a globalização.

Globalização, adverte Faria (2002), não é um fenômeno unívoco nem sequer recente. Já nos antigos impérios podemos encontrar seu germe, que alcançou escala realmente planetária no período denominado “das grandes descobertas”, protagonizado por Portugal e Espanha, promovendo a inserção subordinada de todo um continente no quadro político-econômico da relação metrópole-colônia. Em sua recente notoriedade, o termo vem designando, há pelo menos três décadas,

[...] um inédito processo de superação das restrições de espaço pela minimização das limitações de tempo, graças ao vertiginoso aumento da capacidade de tratamento instantâneo de um gigantesco volume de informações; um fenômeno complexo e intenso de interações transnacionais, onde a empresa privada progressivamente substitui o Estado como ator principal, criando algo qualitativamente diferenciado de quase tudo o que se teve até agora em matéria de ordenação sócio-econômica e de regulação político-jurídica; a avassaladora dimensão alcançada pelos movimentos transnacionais de capital, especialmente o financeiro; e a formação de uma hierarquia dinâmica de acesso e trocas desiguais entre os fatores de produção, com amplitude mundial. (2002, p. 62)

³ Foi com a metáfora de McLuhan sobre a configuração de uma “aldeia global” que o termo “globalização” foi recepcionado academicamente, mas a sua assimilação no discurso neoliberal deu-se a partir dos anos 1980, quando adentrou no pensamento econômico dominante. (GRAZIANO SOBRINHO, 2010, p. 20)

Santos destaca que não se deve falar em globalização, no singular, mas em globalizações, no plural. Para o sociólogo português, as globalizações são conjuntos de relações sociais, e ele afirma que existem globalizações hegemônicas e globalizações contra-hegemônicas. A globalização hegemônica é o processo em que um localismo se globaliza e tem a capacidade de rotular fenômenos rivais como locais. Em suas palavras, globalização é “o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival” (2006, p. 438). Poder-se-ia usar tanto o termo localização quanto globalização. Opta-se pelo último porque normalmente se aceitam mais facilmente os discursos dos vencedores, adverte Santos. Existem quatro modos de produzir globalização: localismos globalizados, globalismos localizados, cosmopolitismo subalterno e patrimônio comum da humanidade. Os dois primeiros pertencem à globalização hegemônica. Os dois últimos constituem a globalização contra-hegemônica (2006, p. 439).

Os localismos globalizados são regularmente produzidos no Norte global, bem exemplificados na presença atual do inglês como língua franca, na influência planetária do futebol (originalmente um esporte do império britânico) e na disseminação do *fast food*. Os globalismos localizados são a outra face da moeda do fenômeno da globalização hegemônica, consistentes no impacto dos localismos globalizados nos países periféricos do Sul global. Para Herrera Flores, a globalização hegemônica, que ele chama de neoliberal, apresenta quatro características principais: (1) proliferação de centros de poder (os Estados nacionais passam a dividir o centro do palco com corporações privadas e organismos multilaterais); (2) o estabelecimento de uma rede inextrincável de conexões financeiras; (3) a dependência cada vez maior de uma informação que flui em tempo real e é captada antes pelos agentes privados que os Estados de Direito; (4) ataque frontal aos direitos sociais e trabalhistas (2004, p. 53).

Já a globalização contra-hegemônica ocorre na articulação de diversos movimentos sociais que lutam por igualdade e reconhecimento num contexto de resistência transnacional à globalização hegemônica, decorrentes especialmente do que o autor denomina revolução tecnológica e comunicacional. Santos identifica no Fórum Social Mundial, espaço criado como contraponto ao encontro anual dos agentes econômicos globais na cidade suíça de Davos, o exemplo mais desenvolvido de cosmopolitismo insurgente e subalterno. A construção

do cosmopolitismo subalterno, alimentado pela sociologia das ausências, assenta no procedimento da tradução, que gera inteligibilidade mútua entre duas lutas locais e distintas, identificando o que as une e o que as torna distintas. Santos também acredita na possibilidade emancipatória do ressurgimento do terceiro elemento da tríade moderna Estado-Mercado-Comunidade, configurando uma nova divisão do trabalho social, onde a ausência da ação estatal não venha a ser preenchida automaticamente pelo Mercado, mas que possa gerar uma cidadania comunitária sustentada na noção do público não estatal ou do privado sem fins lucrativos (2006, p. 289-291).

1.1.2 Pós-colonialismo

Entre os cientistas sociais existe consenso sobre o fato de que o mundo vivencia hoje um momento de transição. Esta transição se dá a partir de uma mudança no que se convencionou chamar modernidade, para uma nova configuração social ainda não claramente definida. Se existe consenso quanto ao esgotamento do projeto moderno, sua configuração e denominação encontram lugar para um intenso debate entre os estudiosos.

A modernidade, para Santos, se caracteriza pelas seguintes ideias centrais: distinção entre sujeito/objeto e natureza/sociedade; redução da complexidade a simples fórmulas matemáticas; distinção entre ciência e senso comum; valorização da causalidade funcional em detrimento das causas últimas, por serem metafísicas. Este paradigma, cada vez menos, representa a prática dos cientistas, segundo o sociólogo lusitano. Emerge um paradigma pós-moderno, fundado numa racionalidade mais ampla, numa concepção construtivista da verdade, complexificação da relação sujeito/objeto, aproximação entre ciências naturais e sociais e estudos humanísticos, convergindo numa ciência menos exclusivamente técnica e mais edificante (ética) e numa aproximação entre ciência e senso comum, formando um novo senso comum. Com o fim da experiência soviética, as transições social e política se assomaram à epistemológica. O termo pós-moderno, utilizado por alguns teóricos, porém, sempre soou inadequado para o pesquisador português (2006, p. 35).

Advogando um pós-modernismo de resistência, a análise de McLaren é coincidente:

Ao passo que a teoria social pós-moderna tem avançado na compreensão sobre as políticas de representação e formação de identidade, a apostasia de modismo de determinadas articulações e inflexões pós-modernas da teoria social crítica tem, notadamente, abandonado a linguagem da mudança social, da prática emancipatória e da política transformadora. (1997, p. 62)

O pós-modernismo de Santos é diferente daquele que surgiu na Europa e nos Estados Unidos da América, pois este, na recusa dos valores da modernidade, joga fora junto a ideia de crítica que a modernidade trouxera. O autor defende um paradigma pós-moderno crítico, que não transforme a ideia de emancipação em mais opressão. Liberdade, igualdade e solidariedade (modernos) continuam fundamentais. Por isso designou inicialmente sua teoria de “pós-modernidade de oposição”, pois busca reinventar a emancipação social, devido as soluções modernas não serem adequadas para os problemas modernos remanescentes. Ele quer aprender com o Sul metafórico, pois as saídas modernas criadas pelo Norte fizeram da emancipação social o duplo da regulação social, pretendendo não cair no relativismo epistêmico, e centra seu foco em concepções modernas que na modernidade foram ofuscadas: (1) comunidade como pilar da emancipação social e (2) racionalidade estético-expressiva como pilar da emancipação (2006, p. 37).

Recentemente, o autor português procedeu a reformulações em sua abordagem, pois o êxito do pós-modernismo, que denomina celebratório, não permitiu que sua proposta pós-modernista de oposição obtivesse êxito. Ciente disso, Santos propõe o termo pós-colonial, como é visto pelos oprimidos do Sul. Vive-se um paradoxo: a cultura ocidental política moderna é indispensável e inadequada para compreender e transformar o mundo. A crítica a este fato pressupõe a exterioridade, o olhar das vítimas do processo, pois é da periferia que se vê melhor as estruturas de poder e de saber (2006, p. 27).

Segundo Santos:

Entendo por pós-colonialismo um conjunto de correntes teóricas e analíticas, com forte implantação nos estudos culturais, mas hoje presente em todas as ciências sociais, que têm em comum darem primazia teórica e política às relações desiguais entre o Norte e o Sul na explicação ou na compreensão do mundo contemporâneo. (2006, p. 28)

Segundo Mignolo,

*El concepto de colonialidad convoca el concepto de poscolonialidad en dos sentidos complementarios. Uno, literal, es indicar que la colonialidad continúa y que el **pos** indica meramente que la colonialidad global del proyecto neoliberal no se configura ya como la colonialidad Cristiana o liberal de los siglos anteriores. El segundo sentido, utopístico, indica el espacio de análisis y los proyectos dirigidos a revelar la lógica oculta de la colonialidad (de manera semejante a los análisis de Marx para descubrir la lógica del capital). (2003, p. 23)⁴*

Para Santos, o paradigma pós-moderno dominante está bem representado em, por exemplo, autores como Rorty, Lyotard, Baudrillard, Vattimo e Jameson. Eles têm em comum com a proposta pós-colonial a crítica ao universalismo e às grandes narrativas, mas distanciam-se quando concebem a emancipação social vista como mito a partir da renúncia à ideia de projetos coletivos de mudança social, celebram o fim das utopias, circunscrevem a visão crítica apenas na etapa de desconstrução, incidindo em um relativismo cultural e fragmentação (2006, p. 38).

O pós-modernismo de oposição ou pós-colonialismo defende: pluralidade de projetos coletivos articulados não hierarquicamente; defesa de utopias reais, plurais e críticas; reinvenção da emancipação social; em vez da mera desconstrução, uma teoria crítica pós-colonial; em vez do fim da política, a criação de subjetividades transgressoras, rumo à ação rebelde. Em Santos, a celebração do pluralismo, da fragmentação e das periferias, coincidentes no pós-modernismo hegemônico e no seu paradigma, não basta, pois esta celebração acaba por contribuir para ocultar a relação de poder entre periferia e centro. As aspirações éticas e políticas do pós-colonialismo se alimentam em parte do pós-modernismo celebratório, mas estas lhe são insuficientes.

⁴

“O conceito de colonialidade convoca o conceito de pós-colonialidade em dois sentidos complementares. O primeiro, literal, é indicar que a colonialidade continua e que o *pós* indica apenas que a colonialidade global do projeto neoliberal não se configura mais como a colonialidade cristã ou liberal dos séculos anteriores. O segundo sentido, utópico, indica o espaço de análise e os projetos dirigidos a revelar a lógica oculta da colonialidade (de maneira semelhante às análises de Marx para descobrir a lógica do capital).” (Tradução livre) Sobre a abordagem pós-colonial, ver também: MELINO, 1999; LINERA, 2011 e WALSH, 2001.

A modernidade, segundo Santos, surgiu no século XVI e se consolidou entre os séculos XVIII e XIX, apresentando dois pilares em permanente tensão dialética: a regulação (Estado, mercado e comunidade) e a emancipação social. Este esquema explica de maneira eficiente o quadro europeu, mas não o Sul colonizado. Na regulação, o Sul tem historicamente Estado estrangeiro, mercado que escraviza pessoas e comunidade não abrangente. A tensão dialética entre os pilares da emancipação e regulação constitui as duas tradições teóricas ocidentais modernas: liberalismo (que prega a emancipação no capitalismo) e marxismo (que prega a emancipação em uma sociedade pós-capitalista). Ambas dialogam bem com o colonialismo. Mas o marxismo tem um horizonte pós-colonial, pois o colonialismo é constitutivo do capitalismo, ao qual o marxismo faz intensa crítica e quer superar. O marxismo, segundo Santos, é a tradição teórica que mais colabora com o paradigma pós-colonial (2006, p. 39).

Santos (2006) diferencia sua abordagem das demais pós-colonialistas: (1) algumas são apenas culturais, não vendo as condições materiais que produzem estes discursos – a sua teoria pós-colonial considera as lutas econômicas, sociais, políticas e culturais como políticas quando enfrentam as estruturas do poder; (2) focam o colonialismo como central em relação ao capitalismo, o seu pós-colonialismo analisa os dois em pé de igualdade; (3) o autor propõe uma reprovincialização da Europa, reconhecendo as diversas europas, as relações desiguais ali existentes, tão expostas neste exato momento com a exacerbação da crise econômica mundial e o esgarçamento das relações dentro da União Europeia.

Para o sociólogo português, os principais desafios colocados atualmente são:

- 1) Pensar a emancipação social sem uma teoria geral da emancipação.
- 2) Determinar em que medida a cultura e a filosofia política ocidentais são hoje indispensáveis neste processo de reinvenção da emancipação. Em que medida categorias como direitos humanos, secularismo e esfera pública são patrimônio cultural e político mundiais? Estes conceitos podem ser substituídos por outros não ocidentais com avanço emancipatório?
- 3) Saber como maximizar a interculturalidade sem cair no relativismo cultural e epistemológico.

- 4) Indagar se é possível dar sentido às lutas sociais sem dar sentido à história; fazer uma crítica ao historicismo, que concebe o tempo como unívoco e unidirecional, onde tudo é avaliado a partir do que se concebe como desenvolvido nos países do Norte. (SANTOS, 2006, p. 459)

1.1.3 Interculturalidade e Direitos Humanos

Em um livro de grande divulgação nos cursos de Direito brasileiros, no período que imediatamente sucedeu a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o jusfilósofo italiano Norberto Bobbio analisou a questão dos direitos humanos para o mundo daquela época, que vivia o período final da chamada guerra fria. Num tom que hoje soa excessivamente otimista, Bobbio afirmava o fundamento histórico dos direitos humanos (contra os recalitrantes jusnaturalistas), louvava o consenso geral da humanidade sobre o teor da Declaração de 1948 e insistia na tecla de que o problema principal dos direitos humanos era o de lhes dar eficácia além dos documentos unanimemente aceitos. Em suas palavras:

A Declaração Universal dos Direitos do Homem representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade. [...] A Declaração Universal dos Direitos do Homem pode ser acolhida como a maior prova histórica até hoje dada do *consensus omnium gentium* sobre um determinado sistema de valores. (1992, p. 26-27)

A análise do jurista de Turim se apresenta deficitária para os tempos atuais por duas razões. Em primeiro lugar, o Ocidente levou pouco mais de uma década após a queda do muro de Berlim para encontrar um novo vilão global para combater: o terrorismo. Os atentados de onze de setembro, primeira vez na história em que os Estados Unidos da América sofreram um ataque em seu território continental, tiveram como resultado mais visível a deflagração de duas guerras de intervenção, capitaneadas pelos EUA, contra Afeganistão e Iraque, mas geraram também um subproduto com incidência direta

sobre a questão dos direitos humanos. O consenso interno produzido pela agressão externa acabou por proporcionar ao então presidente George Walker Bush a aprovação no Congresso estadunidense de uma série de medidas de combate ao terrorismo. Dentre elas, no contexto do denominado “ato patriótico”, a autorização da utilização de meios físicos e psíquicos moderados nos interrogatórios de suspeitos de práticas ligadas ao terrorismo. No país edificado sobre a conquista dos direitos, legalizou-se a tortura e daí para Guantánamo foi apenas uma questão de eficácia normativa – eficácia esta que não tardou. Logo, longe de se poder celebrar o consenso mundial acerca dos direitos humanos e lamentar “apenas” a sua ineficácia, o quadro que hoje está posto é de reversão destes direitos, e mesmo direitos de primeira dimensão.

Por outro lado, ganhou força nos últimos vinte anos uma verdadeira revisão crítica do papel dos direitos humanos. Tidos até então como a referência universal para o que se definiria como dignidade humana, os direitos humanos são cada vez mais vistos como a expressão parcial desta dignidade, mais precisamente o núcleo central da visão Ocidental sobre valores. Aqui a contribuição de Santos será novamente valiosa, na medida em que o sociólogo português aborda a problemática dos direitos humanos buscando verificar como esta categoria pode contribuir para a emancipação humana na contemporaneidade.

Para Santos, os direitos humanos são extremamente complexos, pois podem ser concebidos como localismo globalizado ou como cosmopolitismo subalterno. O sociólogo português quer debater em que condições os direitos humanos podem constituir uma política inserida no quadro da globalização contra-hegemônica. Para ele, enquanto forem tratados como direitos humanos universais em abstrato, não serão mais que localismo globalizado, instrumento do choque de civilizações. Para atuarem emancipatoriamente num contexto de cosmopolitismo insurgente, os direitos humanos necessitam ser reconceitualizados como interculturais. Eles têm que obter competência global e legitimidade local para poderem ter efetividade contra-hegemônica atualmente (2006, p. 434).

O diagnóstico de Santos parece ser extremamente preciso. Até aqui, os direitos humanos vêm sendo manipulados como instrumentos de globalização hegemônica. A tática é de invisibilização das violações de direitos humanos em países aliados das potências dominantes, como no caso da Arábia Saudita, e supervisibilização destas violações em países que representem de algum modo uma ameaça a estas mesmas

potências – o caso da intervenção da OTAN na Líbia é apenas o mais recente, não o único (SANTOS, 2006, p. 435).

Os direitos humanos não são universais, na visão do autor que afirma que o único fato transcultural é a relatividade de todas as culturas, todas elas incompletas e diversas. Os pressupostos dos direitos humanos são tipicamente ocidentais, sendo claro que outras culturas têm concepções diversas de dignidade humana. A declaração de direitos humanos, importante avanço civilizatório que não deve ser abandonado, é de 1948, produzida sem a participação de muitos países do mundo – à época de sua promulgação, ocultados pela “representação” metropolitana –, enfatiza claramente os direitos individuais e a propriedade. Para Santos, a tarefa central da política emancipatória do nosso tempo é transformar os direitos humanos de um localismo globalizado num cosmopolitismo insurgente, e isso somente será possível a partir da noção de interculturalidade (2006, p. 438).

Santos apresenta suas premissas para que os direitos humanos possam se tornar interculturais. Em primeiro lugar, propõe a superação do debate entre universalismo e relativismo cultural, por ser um debate falso. Todas as culturas são relativas, mas o relativismo como posição filosófica seria incorreto. Há que se desenvolver critérios de identificação das posições mais emancipatórias. Em segundo lugar, é fundamental identificar preocupações isomórficas entre as diferentes culturas, pois nem todos concebem dignidade humana como direito humano, como fazem os ocidentais. É importante também aumentar a consciência da incompletude de todas as culturas, assim como evidenciar o fato de que nenhuma cultura humana é monolítica. Existem, em cada cultura, inúmeras contradições internas, devendo-se respeitar a complexidade das culturas não ocidentais. Por último, Santos enfatiza que é necessário saber distinguir entre a luta pela igualdade e a luta pelo reconhecimento igualitário das diferenças. Estes seriam pontos de partida para uma concepção de direitos humanos mestiça, a ser obtida por meio do que Santos denomina de hermenêutica diatópica⁵ (2006, p. 440).

A hermenêutica diatópica se trata de um método de relativização dos *topoi* de cada cultura, de modo que se possa travar um diálogo com um pé numa cultura e o outro pé na outra cultura. Neste contexto, Santos propõe a construção de uma nova instituição

⁵ Sobre direitos humanos e interculturalidade, ver também: SORIANO, 2004, p. 82-149; EBERHARD, 2004, p. 159-203; HERRERA FLORES, 2004, p. 65-101; FARIÑAS DULCE, 1997, p. 5-71.

universitária, que colabore neste processo emancipatório, que denomina “universidade popular dos movimentos sociais”. Esta proposta será objeto de breve discussão no capítulo dedicado aos tipos de universidades, o capítulo dois. Ele propõe, a título de exemplo, um contraste entre os direitos humanos ocidentais, o *dharma* indiano e a *umma* na cultura islâmica, que aqui não poderá ser analisado (2006, p. 443).

Como antecipação especulativa de um possível resultado destes diálogos interculturais, o sociólogo lusitano traz para o debate seu conceito de “Ur-direitos”, normatividades originárias, antecedentes ao processo de colonização, que os destruiu. Estes “Ur-direitos” não seriam direito natural, mas sim o fruto de um “exercício de imaginação retrospectiva radical” e abrem o espaço-tempo para uma concepção pós-imperial e pós-colonial de direitos humanos. São eles:

- (1) Direito ao conhecimento – a supressão deste direito levou ao epistemicídio;
 - (2) Direito a levar o capitalismo global a julgamento num tribunal mundial;
 - (3) Direito à transformação do direito de propriedade segundo a trajetória do colonialismo para a solidariedade. Recuperação da ideia moderna de comunidade. Um terceiro campo social deve ser reinventado: coletivo, mas não centrado no Estado; privado, mas não centrado no lucro.
 - (4) Direito à concessão de direitos aos que não podem ter deveres, como a natureza e as gerações futuras;
 - (5) Direito à autodeterminação democrática;
 - (6) Direito à organização e participação na criação de direitos.
- (SANTOS, 2006, p. 462-468)

1.2 CONFIGURAÇÃO DO DIREITO NA MODERNIDADE: MONISMO JURÍDICO – HISTÓRICO, CONCEITO E CRISE

Abordar o debate entre monistas e pluralistas jurídicos implica enfrentar a questão mais crucial para a ciência jurídica: “*o que é o direito?*”. Trata-se de pergunta simples, mas de resposta nem tanto. Alguns autores afirmam a impossibilidade de respondê-la nestes

termos⁶. O direito é fenômeno social complexo, tendo adotado diferentes formas ao longo da história, sempre em interconexão com outros fatores sociais⁷. A divergência entre monismo e pluralismo jurídico é relativamente recente. O pluralismo jurídico se desenvolve – enquanto visão sobre o fenômeno jurídico – como uma negação e resistência às teses monistas. Por sua vez, o monismo surge no momento em que nasce a pretensão de que o Estado nacional moderno seja considerado como o único produtor e aplicador legitimado daquilo que se denomina direito. A partir daí, os monistas afirmarão que apenas o direito estatal pode ser chamado, em sentido estrito, “direito”, qualificando normatividades extraestatais como fenômenos normativos de outra espécie, como normas morais, religiosas, regras de etiqueta etc. É certo que não se pode falar em um monismo jurídico homogêneo, monolítico, havendo formulações diferenciadas mesmo entre autores que são consensualmente apontados como formuladores dessa corrente teórica⁸. Há quem tenha afirmado que tudo não passa de um problema de palavras... (BOBBIO, 2008, p. 34).

As elaborações teóricas pluralistas vão se estruturar, portanto, em contraposição ao monismo, considerado meramente ideológico, e buscará comprovar que existem direitos mesmo onde o Estado não se faz presente. Para uma correta apreensão do pluralismo jurídico, é fundamental o conhecimento de como se desenvolveu a teoria jurídica que se encontra em seus antípodas, o monismo jurídico. Wolkmer aborda esta questão e propõe a existência de quatro ciclos históricos do monismo jurídico: (1) formação, (2) sistematização, (3) apogeu e (4) crise do paradigma. É o que se verá em pormenor a seguir.

⁶ Tércio Sampaio Ferraz Jr. afirma que é impossível definir o direito, partindo para uma redefinição do fenômeno em sua obra (1993, p. 31). Hart também registra sua estranheza: “Poucas questões respeitantes à sociedade humana têm sido postas com tanta persistência e têm obtido respostas, por parte de pensadores sérios, de formas tão numerosas, variadas, estranhas e até paradoxais como a questão ‘O que é direito?’”. (1986, p. 5)

⁷ Michel Miaille faz dura crítica às tentativas dominantes de definições idealistas e universalizantes do fenômeno jurídico: “Esta construção do objeto da nossa ciência obriga-nos, pois, doravante, a abandonar todas as concepções universalizantes do direito e a não ter senão em conta instâncias jurídicas teoricamente específicas (o “direito” do modo de produção feudal ou o “direito” do modo de produção capitalista) e historicamente determinadas (o sistema jurídico da França de 1976 ou o sistema jurídico da Inglaterra do século XVI).” (1988, p. 103).

⁸ O mesmo se pode afirmar quanto aos pluralistas jurídicos.

1.2.1 Monismo jurídico: formação e sistematização

O princípio da estatalidade do direito se desenvolveu concomitantemente com a doutrina da soberania como elemento essencial do Estado. A soberania é entendida aqui como conceito político-jurídico que designa o poder de mando em última instância dentro de um território, poder este tido como supremo, legítimo e não derivado (MATTEUCCI, 1995, p. 1.179).

A construção de um Estado forte e uma ordem monista sobre o pluralismo feudal preexistente relaciona-se com a mudança que se dá na Europa, em que a classe burguesa ascendente vai superando paulatinamente o domínio da nobreza e clero. O desenvolvimento pleno da burguesia exige uma ordenação jurídica genérica e abstrata, capaz de gerar segurança e coerência, destravando as relações privadas. O direito comercial desenvolvido no fim da Idade Média marca o início do moderno direito burguês. O século XVI deflagrou o desenvolvimento dos princípios jurídicos para a nova sociedade. No processo da Reforma e da secularização, o direito canônico perde importância e o Direito romano passa por novo acolhimento (WOLKMER, 2006, p. 110).

O direito moderno se caracterizará pela junção de legalidade estatal e centralização burocrática. No período antecedente, pré-moderna e pré-capitalista, a legitimidade predominante era a tradicional e carismática. Na modernidade, a legitimidade predominante será a legal-racional (WEBER, 1964, p. 170 e ss.), caracterizada por despersonalização do poder, racionalidade da normatização e convicção de uma obediência motivada moralmente.

Desenha-se também a ideia de Estado de Direito, consistente na retórica da forma de poder centralizado que produz o direito e a ele se submete: o poder político submetido ao direito. A generalização, abstração e impessoalidade servem para ocultar o compromisso do Estado com os interesses econômicos da classe em ascensão, a burguesia enriquecida enquanto a igualdade formal abstrata consagra as desigualdades concretas (WOLKMER, 2001, p. 49).

Na formação do monismo jurídico confluem os seguintes fatores: Estado absolutista, capitalismo mercantil, fortalecimento do poder aristocrático e declínio da Igreja Católica e do pluralismo corporativo medieval. Nos séculos XVI e XVII, os soberanos buscaram estabelecer seu domínio absoluto e se valeram de doutrinas jusnaturalistas para fundamentar este poder. A filosofia política de

Hobbes é a mais representativa desse período, na defesa do poder absoluto ao Estado, ainda que concebido como transferido por meio de um contrato.

Segundo Wolkmer:

Pode-se afirmar que Hobbes não só é um dos fundadores do moderno estado absolutista, como, sobretudo, o principal teórico da formação do monismo jurídico ocidental, ou seja, um dos primeiros a identificar o Direito com o Direito do soberano e, igualmente, o Direito Estatal com o Direito Legislativo. (2001, p. 51)

Hobbes afirma a tese da “*auctoritas, non veritas, facit legem*”, que será desenvolvida amplamente no sentido de que o direito é produzido pelo Estado, ou por delegação deste ou por reconhecimento deste. O critério do direito estava sendo posto em termos exclusivos de procedimentos praticados no âmbito do Estado. Assim definiu Hobbes o direito, que chamou de lei civil:

[...] defino a lei civil da seguinte maneira: *a lei civil é, para todo súdito, constituída por aquelas regras que o Estado lhe impõe, oralmente ou por escrito, ou por outro sinal suficiente de sua vontade, para usar como critério de distinção entre o bem e o mal; isto é, do que é contrário ou não é contrário à regra.* (HOBBS, 1997, p. 207)

Já o período denominado de sistematização do monismo jurídico vai da Revolução Francesa (1789) até a edição das grandes codificações do século XIX. É a etapa fundamental para a estruturação da legalidade estatal burguês-capitalista no Ocidente, quando se passa da concepção de um direito estatal identificado com a vontade do governante absoluto para um poder estatal mais complexo, desconcentrado. Aqui operam os seguintes fatores: capitalismo concorrencial, revolução industrial, ascensão da burguesia e ideologia liberal (WOLKMER, 2001).

Pensadores que influenciam mais fortemente este momento foram Grócio, Puffendorf, Voltaire, Diderot, Locke, Rousseau, Montesquieu, Kant e o idealismo de Hegel. Se Hobbes afirmara que a lei emana apenas do Estado, representado no monarca absoluto, a contribuição destes diversos autores promoverá o resultado final na

modernidade: direito concebido como estatal, mas um Estado que representa de maneira multifacetada a vontade da Nação. A soberania passa do príncipe para a Nação. Esta é representada num órgão especializado, o Poder Legislativo, composto por representantes eleitos pelo povo, e por isso mesmo expressão da vontade nacional (WOLKMER, 2001).

As codificações modernas foram a ferramenta para a sistematização e a consolidação do projeto monista. Elas executaram a ideia de um único documento normativo para abranger com generalidade e abstração todas as pessoas inseridas num mesmo e unificado território. Wolkmer (2001, p. 54) assinala que, no princípio deste processo de sistematização, que gera as condições de existência plena de uma nova visão sobre o direito – o positivismo jurídico – o monismo ainda caminha atrelado ao “imaginário jusnaturalista”. De fato, o problema da unidade ou sistematicidade do direito foi primeiro posto pelos jusnaturalistas, dentro de uma perspectiva material (BOBBIO, 1995a, p. 199). O passo seguinte seria dado pelo positivismo jurídico e construirá a concepção de unidade exclusivamente formal do direito.

Paulatinamente, a afirmação de que apenas o direito estatal é direito vai ganhando a significação de que este direito estatal é direito por apresentar apenas normas jurídicas positivas, ou seja: direito = direito estatal = direito positivo. Papel de destaque desempenharam nesta fase os juristas John Austin (que conciliou o utilitarismo com a dogmática positivista) e Rudolf von Ihering. No fim do século XIX Ihering elaborou a doutrina que mais serviu ao monismo jurídico, identificando direito e coação e atribuindo apenas ao Estado o monopólio da coação social (WOLKMER, 2001).

1.2.2 Auge do monismo jurídico.

Indica Wolkmer (2001) que o auge do monismo jurídico é atingido em meados do século XX, e está ligado diretamente à obra do jurista austríaco Hans Kelsen. Esse período, portanto, pode ser situado entre a publicação de sua primeira contribuição ligada à elaboração de

sua proposta epistemológica, em 1911⁹, e a publicação da segunda edição da *Teoria Pura do Direito*, datada de 1960. Mais que afirmar que o direito se resume às normas produzidas pelo Estado, o jurista austríaco, na verdade, identificou o direito moderno com o Estado¹⁰. Em sua obra, quando o direito se configura como um sistema dotado de um certo grau de centralização e divisão de trabalho para a criação e aplicação das normas, esse direito nada mais é que o próprio Estado. Para ele, todo Estado moderno é uma ordem centralizada, ou seja, direito, ainda que nem todo direito implique um Estado, como no caso do direito internacional, carente de centralização. Para uma melhor compreensão do que Wolkmer considera o apogeu do monismo jurídico, faz-se necessária uma aproximação mais detalhada do pensamento de Kelsen, aproximação que também será útil para os fins desta pesquisa.

Em primeiro lugar, é importante ter em vista que a *Teoria Pura do Direito* se apresenta como um trabalho que deve ser situado no campo da epistemologia, mais propriamente de uma epistemologia prescritiva, pois a sua intenção declarada era de estabelecer as bases para que o conhecimento produzido sobre o direito atingisse o grau de cientificidade preconizado por Kelsen. Nesta tarefa de indicar o caminho para a cientificidade dos estudos sobre o direito, Kelsen foi profundamente influenciado pelo neokantismo de Marburgo e pelas contribuições do chamado Positivismo Lógico, ou Círculo de Viena. Essas correntes filosóficas, em síntese dialética (WARAT, 1983), serão determinantes para os seus objetivos de estabelecer as condições para uma ciência purificada voltada para a exclusiva descrição do fenômeno jurídico. A pureza aqui, é necessário destacar, aplica-se ao conhecimento a ser produzido sobre o direito, que deve estar isento de tudo o que não for objetivo, ou seja, de ideologias, de afirmações políticas, raciocínios jusnaturalistas etc. Kelsen tinha o objetivo declarado de purificar¹¹ a ciência jurídica, que em sua visão estava

⁹ KELSEN, H. *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*. Tübingen: Mohr, 1911. Esta obra não tem tradução para o português.

¹⁰ Ver: KELSEN, Hans. *Il concetto sociologico e il concetto giuridico dello Stato*: studio critico sul rapporto tra Stato e diritto. Trad. Agostino Carrino. Nápoli: ESI, 1997. Para Kelsen, os tradicionalmente apontados “elementos” do Estado (povo, território e soberania) não podem ser concebidos senão juridicamente como dimensões de validade do ordenamento jurídico. Assim, o povo nada mais é que o âmbito de validade pessoal do ordenamento, o território, o âmbito de validade espacial. Já a soberania nada mais seria que a eficácia do ordenamento jurídico como um todo.

¹¹ Warat (1983) decompôs analiticamente o ideal de pureza kelseniano em cinco níveis de purificação: (1) purificação política e ideológica, que afasta da ciência jurídica as especulações ideológicas, de interesses ou de política jurídica; (2) purificação

profundamente maculada por juízos não estritamente jurídicos, mais propriamente sociológicos, políticos, religiosos, psicológicos, dentre outros. O papel do estudioso do direito seria o de ater-se à descrição objetiva do *ser* do direito, sem manifestações sobre como o direito *deveria ser*.

Em seu esforço de purificação do conhecimento jurídico, há ecos do esforço maquiavélico ao fundar a ciência política moderna. Se Kelsen – neste ponto influenciado duplamente por seus pressupostos epistêmicos que o levaram a assumir o relativismo axiológico a partir de uma concepção de crença na impossibilidade da razão prática – quer se afastar dos jusnaturalistas e para isso elabora a *Teoria Pura do Direito*, prescrevendo que a ciência jurídica em sentido estrito deve se limitar a dizer o que o direito *é* e não o que *deve ser*, Maquiavel também quis se afastar da tradição estabelecida pelos autores clássicos, mais preocupados com uma visão idealista da política do que com a observação da realidade empírica. Em suas palavras:

[...] como é meu intento escrever coisa útil para os que se interessarem, pareceu-me mais conveniente procurar a verdade pelo efeito das coisas, do que pelo que delas se possa imaginar. E muita gente imaginou repúblicas e principados que nunca se viram nem jamais foram reconhecidos como verdadeiros. Vai tanta diferença entre como se vive e como se deveria viver, que quem se preocupar com o que se deveria fazer em vez do que se faz aprende antes a ruína própria, do que o modo de se preservar; e um homem que quiser fazer profissão de bondade, é natural que se arruíne entre tantos que são maus. (1996, p. 91)

Kelsen, no primeiro capítulo da segunda edição da *Teoria Pura do Direito*, afirma que essa obra,

antijusnaturalista, que considera irracionais as proposições acerca da justiça; (3) purificação anticausalista, que determina que o princípio constituinte da ciência jurídica é o princípio da imputação, o dever ser, sendo o que distingue o jurídico; (4) purificação intranormativa, como o princípio da imputação informa também a Ética e a Teologia, Kelsen propõe a noção de sanção e órgão para diferenciar o objeto da ciência jurídica; (5) purificação monista ou antidualista, rompendo com os conceitos da ciência jurídica tradicional, denunciados por ele como dualismos de fundo ideológicos, portanto, acientíficos.

Como teoria, quer única e exclusivamente conhecer o seu próprio objeto. Procura responder a esta questão: o que é e como é o Direito? Mas já não lhe importa a questão de saber como deve ser o Direito, ou como ele deve ser feito. É ciência jurídica e não política do Direito. (1987, p. 1)¹²

Não é à toa que, assim como “maquiavélico” virou adjetivo para designar a falta de ética e de escrúpulos no trato da política, o nome de Kelsen foi e ainda é associado a uma visão que legitimaria todo e qualquer tipo de ordenamento jurídico, mesmo aqueles que perpetraram as maiores atrocidades¹³. Esta visão não se sustenta numa leitura atenta de sua contribuição teórica, mormente quando se leva em consideração sua elaboração no campo da teoria política (VENERIO, 2010).

Munido da concepção construtivista kantiana, Kelsen vai propor que uma ciência jurídica em sentido estrito seja construída a partir de um juízo sintético, *a priori*, do intelecto, qual seja, a noção de imputação. A partir da noção de imputação, ele situará o conhecimento jurídico científico em campo diverso dos demais, baseados na noção de causalidade. A ciência jurídica, longe de perquirir sobre as relações de causa e efeito existentes entre os fenômenos observáveis (objeto das ciências causais), deve situar-se no que o jurista austríaco denomina de campo das ciências normativas, acompanhada da Ética, que estuda as normas morais, e da Teologia, dedicada ao estudo das normas religiosas. A categoria da imputação expressa também uma relação entre dois fenômenos distintos, mas esta relação **não** é uma relação de causa e efeito, uma relação do mundo do ser. A imputação, em Kelsen, conecta uma conduta que é objeto de uma norma com uma consequência atribuída por esta mesma norma, numa relação que não é de causa e efeito, ou seja, do mundo do *ser*, mas uma relação deôntica, do mundo do *dever ser*. Os fenômenos propriamente jurídicos, fenômenos imputacionais e, portanto, normativos, estariam bem expressos na formalização clássica: “Se A é, B deve ser”, onde “A” é a conduta humana regulada (p. ex., o furto) e “B” é a sanção imputada por esta

¹² O jurista austríaco reconhece – em sua autobiografia somente agora traduzida para o português – ter sido antecedido por John Austin neste esforço, ainda que disso somente tenha tomado conhecimento posteriormente, por dificuldades com a língua inglesa: “Foi só muitos anos depois que descobri que, meio século antes, o grande teórico inglês do direito John Austin já havia empreendido uma tentativa absolutamente semelhante de fundamentação da ciência do direito” (KELSEN, 2011, p. 49).

¹³ Sobre este ponto ver: GARCÍA AMADO, 2011, p. 235-284. Ver também: CORREAS, 2006 e DIMOULIS, 2006, p. 257 e ss.

mesma norma (p. ex., a pena privativa de liberdade) (KELSEN, 1987, cap. III).

Aliás, a sanção adquire, na *Teoria Pura do Direito*, um papel de centralidade na definição do objeto de conhecimento de uma ciência jurídica em sentido estrito (KEGEL, 1997, p. 35-66). É a partir do conceito de sanção que Kelsen propôs um conceito de direito positivista, por meio da visão do direito como uma mera técnica social específica. Radicalizando a ideia hobbesiana de que o direito é fruto da autoridade e não da verdade, ele elaborou a mais radical teoria formalista¹⁴. Para Kelsen, buscando um conceito de direito a partir de uma visão de teoria geral do direito, ou seja, que permitisse identificar o que de comum há entre todos os fenômenos denominados direito que existem ou já existiram historicamente, o direito se apresenta como fenômeno específico, não a partir de um conteúdo ou grupo de conteúdos recorrentes ou repetitivos, mas apenas em função de sua estrutura construtiva, da forma através da qual ele atua. A *Teoria Pura do Direito* afirma que o direito é uma ordem social entre outras (as outras mais importantes seriam a Moral e a Religião). O conteúdo dessas ordens sociais é indiferente para o cientista na definição de cada uma delas, posto que em cada situação histórica elas podem assumir todo e qualquer conteúdo. A diferença entre elas se situa no critério da sanção: a *Moral* é uma ordem social composta por normas sem sanção; a *Religião* é uma ordem social dotada de sanções transcendentais, e o *Direito* a única ordem social dotada de sanções institucionalizadas, ou socioimanes. Com esta formulação, o direito não será mais definido pela noção de finalidade a que atende (a Justiça, com “J” maiúsculo, dos adeptos do Direito natural), mas apenas como uma técnica de controle social que se propõe a motivar condutas pelo que o autor denomina “técnica de motivação indireta” (KELSEN, 1992, p. 21).

Em sua elaboração, a sanção pode compreender tanto a atribuição de bens jurídicos valiosos aos indivíduos que praticarem a

¹⁴ Sobre a concepção do Estado no pensamento hobbesiano, Koselleck: “Nesse Estado [hobbesiano], racional é apenas a legalidade formal das leis, não o seu conteúdo. O Estado não é apenas um deus mortal: torna-se também o *automaton*, a grande máquina, e as leis são as alavancas acionadas pela vontade absoluta do soberano para manter a máquina do Estado em funcionamento. O Estado só se realiza através das vias indicadas pela razão na medida em que põe um fim à guerra civil e, após encerrá-la, cuida constantemente para que ela não irrompa de novo.” (1999, p. 33). Kelsen levou esta proposta até as últimas consequências, fundamentando-a e buscando instrumentalizá-la para uso dos juristas. Fica ainda mais evidente a proximidade de ideias quando ele afirma que o direito busca a paz social, entendida como vedação do uso da força pelos cidadãos particulares (1992, p. 25).

conduta regulada na norma – a sanção positiva – como a restrição de bens jurídicos ao indivíduo violador da norma, as chamadas sanções negativas. Aqui, ainda que conceba a existência de sanções positivas e negativas no direito, Kelsen afirmará que as sanções mais importantes para diferenciar o direito das demais ordens sociais são as configuradas como punições:

É digno de nota de que entre as duas sanções aqui apresentadas como típicas – a ameaça de desvantagem em caso de desobediência (punição, no sentido mais amplo do termo) e a promessa de vantagem no caso de obediência (a recompensa) –, a primeira desempenha um papel muito mais importante que o da segunda na realidade social. [...] Neste sentido, o Direito é uma ordem coercitiva. (1992, p. 24-25)

Ao indicar sua preferência por sanções punitivas como mais típicas do direito, Kelsen abriu um flanco para ser criticado por incoerência, mais especificamente por não atender ele próprio às exigências da pureza metodológica e pela ausência de ideologias nos juízos com pretensão científica a serem emitidos por uma teoria purificada. Warat aponta esta questão com aguda percepção, ressaltando que aqui Kelsen deixou penetrar em seu discurso a subjetividade da ideologia liberal. É o liberalismo que prega o Estado mínimo, com funções repressoras e tendentes a limitar as funções estatais a restabelecer uma harmonia social – tida como resultado espontâneo da busca de cada indivíduo pela realização de sua concepção de boa vida – por meio das sanções negativas. Para não transpor os limites de uma ciência purificada de ideologia, afirma Warat, Kelsen não deveria ter posto à sombra as sanções positivas, marcantes da configuração estatal que floresceu no século XX, e foi denominada de Estado de Bem-Estar Social (1983)¹⁵.

Kelsen também desenvolve amplamente a noção de sistema jurídico. A partir da teoria da estrutura escalonada, o direito é pensado como um ordenamento unitário. Bobbio (1995a, p. 199) indica que os adeptos do direito natural foram os primeiros a pensar a unidade de um sistema de direito. Mas a unidade jusnaturalista era pensada como uma unidade material, onde as normas inferiores derivariam por conteúdo,

¹⁵ Sobre os pressupostos político-ideológicos da Teoria Pura do Direito ver, VENERIO, 2011, p. 147-162.

em raciocínio dedutivo, das normas superiores, partindo de um único axioma fundador. Para o considerado maior representante dos positivistas, o ordenamento jurídico é pensado como unitário, mas esta unidade é concebida como exclusivamente formal. Kelsen vê o direito como um sistema de normas hierarquizadas, onde a validade (sinônimo de existência jurídica) das normas inferiores sempre deriva de uma norma superior. A norma inferior é considerada válida na medida em que tenha sido produzida de acordo com as normas superiores que lhe regulam o processo de produção, num processo exclusivamente formal. A unidade formal do ordenamento jurídico repousa, então, no fato de que a validade de todas as normas que podem ser consideradas jurídicas derivadas, em última instância, de uma única norma, por ele denominada norma fundamental (*grundnorm*)¹⁶.

Entender o conceito de norma fundamental exige lembrar o construtivismo gnosiológico kantiano, concepção com a qual Kelsen compactuava. Afinal, é relativamente simples compreender o raciocínio de que um contrato deriva sua validade de ter sido produzido de acordo com o Código Civil e Código de Defesa do Consumidor e que estes, por conseguinte, derivam sua validade jurídica de terem sido produzidos de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil. Quase se enxerga a famosa pirâmide normativa. Mas, e além da Constituição, da última Constituição de uma série histórica, o que existe que confere validade jurídica a ela e ao ordenamento jurídico como um todo? É evidente que no plano do *ser* não há nada, não há norma jurídico-positiva. Há apenas o poder (BOBBIO, 1993, p. 143). Como o principal objetivo declarado de Kelsen é a construção de um conhecimento exclusivamente voltado ao que é estritamente jurídico, e, com um método exclusivamente jurídico, ele não pode contentar-se em propor um direito como mero epifenômeno da política. É aí que aparece a norma fundamental, uma norma que, em suas palavras, não é uma norma jurídico-positiva, mas um pressuposto intelectual que tem por função dotar o direito de autonomia enquanto objeto de conhecimento. Uma norma cujo conteúdo é mera forma, pensada com a seguinte redação: “obedeçam aos constituintes originários”. Uma norma que não existe no mundo do *ser*, portanto, mas que é a responsável por conferir validade jurídica a todo o ordenamento de um país! Não é à toa que o

¹⁶ Kelsen identifica a essência do direito no *sollen*, o dever ser, como fica claro ao explicar a relação entre validade e eficácia. Para ele, a eficácia é apenas uma condição de validade, mas não o seu fundamento. O fundamento de validade de uma norma jurídica somente pode ser, na sua visão, uma outra norma jurídica (KELSEN, 1987, p. 230).

conceito de norma fundamental é alvo de inúmeras críticas e acusações de inconsistência.

A obra kelseniana, repita-se, configura-se como o auge do monismo jurídico, mas não no sentido de que ele afirme que o direito é exclusivamente produzido pelo Estado. Na verdade, a tese da *Teoria Pura do Direito* é um pouco mais sofisticada. Ela afirma a unidade do direito enquanto objeto de conhecimento de uma ciência jurídica em sentido estrito. Ao juntar-se essa tese da unidade do direito, que repousa a sua validade em uma única norma fundamental, com a tese da identidade entre direito e Estado e mais a concepção do direito como sistema fechado, temos em Kelsen a expressão máxima de uma refinada e complexa visão monista. Em relação a esta última tese – direito como sistema fechado –, de fato, Kelsen negou a existência de lacunas, assumindo a posição que Bobbio vai denominar de teoria da norma geral exclusiva¹⁷. Com estes elementos, temos uma concepção monista do direito, concebido como um único sistema de normas obrigatórias num determinado território, que regula todas as condutas humanas possíveis por meio de normas dotadas de sanção institucionalizadas e coerção. Normas independentes deste ordenamento – e, portanto, do Estado – somente teriam reconhecida sua juridicidade na medida em que são, de algum modo, “tocadas” pelo sistema. É o que Bobbio chama de reconhecimento ou delegação¹⁸.

O normativismo kelseniano leva a uma visão monista, onde o direito se apresenta como um sistema normativo que deriva sua existência – validade – de um único centro, a norma fundamental pressuposta. Centralizado e com divisões de tarefas quanto à criação e execução das normas, esse ordenamento jurídico não é tido como produzido pelo Estado Nacional, mas é o próprio Estado. Mas normativismo e monismo não são teses que necessariamente devem sempre estar juntas. Bobbio, analisando a teoria institucionalista de Romano e sua consequente postura pluralista jurídica, afirma que não

¹⁷ Segundo esta teoria, não há lacunas no direito porque o que o direito não obriga nem proíbe expressamente pertence ao campo do permitido, portanto, regulado juridicamente. Kelsen atribui a problemática das lacunas a uma ficção da qual os juízes se valem quando não estão satisfeitos ideologicamente com a solução dada pelo ordenamento jurídico. Ver: BOBBIO, 1995a, p. 207-208.

¹⁸ Reconhecimento: “[...] quando existe um fato social precedente ao Estado [...] que produz regras de conduta a que o Estado *reconhece* (isto é, atribui) *a posteriori* o caráter da juridicidade [...]”. Delegação: “[...] quando o Estado atribui a um órgão diverso daquele portador da soberania, ou mesmo a uma instituição social não pertinente à organização do Estado, o poder de estabelecer normas jurídicas para certas matérias e dentro de certos limites estabelecidos pelo próprio Estado.” (BOBBIO, 1995a, p. 164).

existe incompatibilidade entre normativismo e pluralismo, manifestando-se, inclusive, favorável à leitura plural feita a partir da teoria institucionalista:

Em suma, não existe nenhuma razão que induz a rejeitar que a teoria normativa também possa ser compatível com o pluralismo jurídico, já que não há nenhum motivo para restringir a palavra “norma”, assim como é usada pela teoria normativa, somente às normas do Estado. (2008, p. 35)¹⁹

A *Teoria Pura do Direito* foi um dos maiores esforços teóricos na área do conhecimento jurídico. Na sua pretensão de fundar uma ciência jurídica em sentido estrito, ela provavelmente não encontre similar. É certo, porém, que o modelo de ciência jurídica preconizado por Kelsen não foi adotado pelos estudiosos do direito, e neste sentido sua obra fracassou. Kelsen permanece ainda no debate contemporâneo por dois motivos principais: (1) ao propor as condições rigorosas para um conhecimento jurídico científico, sua obra acabou por se apresentar como uma instância crítica da dogmática jurídica (LUZ, 2006, p. 34); (2) a coerência interna da sua visão estrutural e formalista do direito, ao configurar sua tese sobre a irracionalidade dos fundamentos decisórios da hermenêutica judicial, explicitou a politicidade do direito, inclusive do Poder Judiciário e seus juízes. Estas duas afirmações kelsenianas geraram perplexidades no mundo do direito, até hoje não superadas, respectivamente: (1) se a dogmática jurídica não é ciência, ela é algo além de um conjunto de opiniões?; e (2) se a aplicação da lei por um juiz/tribunal é, em última instância, irracional, onde fica a segurança jurídica?²⁰ O fato é que algumas de suas elaborações foram assimiladas aqui e ali pela dogmática jurídica. Longe de fundar uma nova ciência purificada, a contribuição kelseniana restou incorporada de maneira não

¹⁹ Sobre a preferência de Bobbio pela leitura institucionalista: “[...] não há uma definição verdadeira e uma falsa, mas somente, se tanto, uma definição mais oportuna e outra menos oportuna. Posta a questão nestes termos, se devesse exprimir a minha opinião, diria que me parece mais oportuna a definição ampla, isto é, aquela proposta pelos institucionalistas, porque, limitando o significado da palavra ‘direito’ às normas de conduta emanadas do poder estatal, se contraria o uso lingüístico geral que chama de direito também o direito internacional e aquele da Igreja, o que pode gerar algumas confusões.” (2008, p. 34).

²⁰ A resposta de Kelsen a esta questão é conhecida: “Em vista da plurissignificação da maioria das normas jurídicas, este ideal [da segurança jurídica] somente é realizável aproximativamente.” (KELSEN, 1987, p. 371).

sistemática pelos envolvidos com o direito, dando sua colaboração ao senso comum teórico dos juristas (WARAT, 1987, p. 105). Ao sustentar a tese da necessidade e da possibilidade de fundar uma ciência jurídica vinculada exclusivamente à normatividade estatal, isolando os demais fenômenos intimamente conectados com o direito, acabou por dar a contribuição decisiva para a formação de uma dogmática jurídica monista, marcada pela adesão às teses da estatalidade, positividade, unicidade e racionalização (WOLKMER, 2001, p. 60).

A postulação de que o direito se funda em apenas uma norma fundamental encontra no pensamento de Kelsen uma justificação epistemológica profunda e sofisticada. Uma *grundnorm* implica a afirmação de apenas um centro de poder num dado território. A afirmação de direitos de origens plurais implicaria a negação ou ao menos uma relativização importante da soberania estatal, concebida externamente como não submissão a nenhum outro poder e internamente como poder supremo num dado território. A *Teoria Pura do Direito*, nascida de uma vontade expressamente declarada de estudar o direito de forma completamente isenta de ideologias, acaba, na verdade, por se configurar na máxima racionalização do exercício de uma das formas possíveis de poder: o historicamente configurado Estado nacional moderno, típica configuração de poder da modernidade burguês-capitalista (WOLKMER, 2001, p. 57).

1.2.3 Crise do monismo jurídico

O monismo sustentou por mais de três séculos o projeto de modernidade burguês capitalista. Inicialmente calcado no pensamento jusnaturalista, que se transmutou de teológico para antropológico no enfrentamento mortal das sociedades aristocrática e burguesa, encontrou no positivismo jurídico as condições ótimas para a racionalização máxima da dominação política, descrito o direito, por fim, como um mero instrumento de realização do controle social, qualquer que fosse o seu conteúdo normativo. Foi a plena desvinculação da ideia de finalidade e direito, iniciada com Hobbes (KOSELLECK, 1999, p. 33). O auge desse processo é atingido com a dogmática jurídica, forjada

[...] sobre proposições legais abstratas, impessoais e coercitivas, formuladas pelo monopólio de um poder público centralizado (o Estado), interpretadas e aplicadas

por órgãos (Judiciário) e por funcionários estatais (os juízes). Por elaborar sua construção sistemática sobre um direito escrito identificado com a lei e produzido unicamente pelos órgãos estatais, minimizam-se, na tradição de suas fontes formais, as múltiplas manifestações de exteriorização normativa (direito espontâneo, informal, extra-estatal etc.), representadas pelos corpos sociais autônomos (sindicatos, assembléias, corporações, comunas, associações profissionais, grupos sociais de toda espécie etc.). (WOLKMER, 2001, p. 69)

A crise do capitalismo monopolista, o advento da globalização e a consequente perda de centralidade do Estado-nação, a concentração do capital e o colapso da cultura liberal-individualista têm levado a uma perda de funcionalidade e eficácia do modelo monista, que se encontra, nas palavras de Faria, próximo de uma “exaustão paradigmática” (2002, p. 39). Para esse autor, as categorias erigidas em torno do princípio da soberania²¹ – “[...] monismo jurídico, norma fundamental, poder constituinte originário, hierarquia das leis, direito subjetivo e segurança do direito [...]” (2002, p. 39) não dão mais conta de captar o atual dinamismo e interdependência, característicos do funcionamento da atual economia globalizada. O paradigma jurídico moderno, baseado no princípio da soberania e configurado na dogmática jurídica, perde sua funcionalidade na medida em que esta não consegue mais pôr em prática suas capacidades, listadas por Faria:

(a) converter leis e códigos em técnica de controle social fundada antes em mecanismos formais do que na coação pessoal; (b) fazer das normas jurídicas medidas universais de comportamento social não vinculadas a nenhum conteúdo material; (c) sistematizar, de modo coerente, a

²¹ Afirma Matteucci: “No nosso século [XX], o conceito jurídico-político de soberania entrou em crise, quer teórica quer praticamente. Teoricamente, com o prevalecer das teorias constitucionalistas; praticamente, com a crise do Estado moderno, não mais capaz de se apresentar como centro único e autônomo de poder, sujeito exclusivo da política, único protagonista na arena internacional. Para o fim deste monismo contribuíram, ao mesmo tempo, a realidade cada vez mais pluralista das sociedades democráticas, bem como o novo caráter dado às relações internacionais, nas quais as interdependências entre os diferentes Estados se torna cada vez mais forte e mais estreita, quer no aspecto jurídico e econômico, quer no aspecto político e ideológico. Está desaparecendo a plenitude do poder estatal, caracterizada justamente pela Soberania; por isso, o Estado acabou quase se esvaziando e quase desapareceram seus limites.” (MATTEUCCI, 1995, p. 1.187).

legislação sob a forma de uma hierarquia de normas superpostas, em cujo âmbito as inferiores se subordinam às superiores num movimento linear e unidirecional de fundamentação e validade; (d) forjar técnicas para a “inter-individualização” processual dos conflitos com a finalidade de impedir seu “desarme”, sua dispersão e sua “biodegradação” pelas instituições judiciais; e, por fim, (e) de se expressar por uma linguagem objetiva, clara, unívoca e precisa. (2002, p. 44)

Sem a plenitude de suas capacidades, o modelo jurídico atual acaba por não atender às demandas que dele se exige, fundamentalmente o de produzir certeza e segurança jurídica, servindo de alívio para as expectativas e proporcionando previsibilidade e um efetivo cálculo econômico necessário para o desenvolvimento do capitalismo, agora globalizado. Já há, entretanto, na visão desse autor, um pluralismo jurídico que socorre aos interesses dos mercados transnacionalizados.

Por outro lado, a cultura monista estatal também se mostra disfuncional no âmbito interno, de onde se vê pressionada por demandas coletivas para as quais não se encontra devidamente equipada para dar soluções adequadas. Surgiram nas últimas décadas novos movimentos sociais, coletividades organizadas em razão de necessidades existenciais que articulam suas demandas em torno de uma lógica diversa dos típicos movimentos sociais da modernidade. Estes se configuraram, ao longo do tempo, na luta política pela condução da sociedade a partir do Estado – caso dos partidos políticos – ou na luta por melhores condições econômicas, a partir da tomada de consciência dos antagonismos inerentes ao modo de produção capitalista – caso dos sindicatos. Os novos movimentos sociais, fruto das rupturas ocorridas no segundo pós-guerra (entre 1945-1960), dotados de identidade e autonomia, acabam por estabelecer as condições de um novo modelo de juridicidade, a partir de suas lutas para concretizar suas necessidades humanas fundamentais.

Wolkmer indica a emergência de um novo pluralismo, pluralismo que ele denomina “comunitário-participativo”, que está a demandar um novo paradigma de validade para a concepção do fenômeno jurídico:

A clara indicação de um novo paradigma de validade para o Direito alicerçado num certo tipo particular de pluralismo, capaz de reconhecer e legitimar

normatividades extra e infra-estatais (institucionalizadas ou não), engendradas por carências e necessidades próprias das contingências de sujeitos coletivos recentes, e de apreender as especificidades das representações formadas juridicamente no contexto de sociedades do Capitalismo periférico, marcadas por estruturas de igualdades precárias e pulverizadas por espaços de conflitos intermitentes. (2001, p. 77)

1.3 PLURALISMO JURÍDICO MODERNO: EHRLICH, SANTI ROMANO E GURVITCH

O pluralismo que hoje se detecta e que põe em xeque uma cultura monista fortemente comprometida com os interesses da sociedade burguês capitalista e solidamente instalada nas instâncias de reprodução ideológicas desta mesma sociedade se apresenta como um novo paradigma de configuração do direito, inserido num contexto mais amplo, que alguns denominam pós-modernidade, outros, pós-colonialismo. Não obstante esta situação se apresentar como de fato inusitada, é certo que teorias pluralistas já foram enunciadas mesmo no auge da cultura monista ocidental. Para uma correta compreensão da proposta pluralista, é indispensável que se visite os principais autores que foram os precursores modernos do combate às teses monistas.

Segundo Wolkmer,

[...] o período das grandes e vigorosas contribuições doutrinárias sobre o pluralismo jurídico é mediado por um ciclo histórico que se instaura com E. Ehrlich, avança com Santi Romano, e alcança uma elaboração mais consistente com G. Gurvitch. (2001, p. 197)

1.3.1 Pluralismo de Eugen Ehrlich

Ehrlich (1862-1922) foi jurista e sociólogo do direito austríaco. Dentre suas muitas publicações, destaca-se a obra *Fundamentos da Sociologia do Direito*, de 1912, onde se pode encontrar sua concepção do fenômeno jurídico amplamente exposta e fundamentada. Ele é

considerado um dos fundadores da sociologia do direito – que defende, como a verdadeira ciência do direito, a dogmática jurídica sendo mera tecnologia (DINIZ, 2005, p. 66) – e seu conceito fundamental para apreensão do direito é o de “fatos do direito”. Para esse autor, “a parte básica da evolução do direito nunca esteve na ação estatal, mas na própria sociedade, onde deve ser procurada até hoje”. (EHRlich, 1986, p. 298)

Em sua abordagem, Ehrlich enfatiza que o direito não pode ser reduzido ao direito estatal, devendo ser antes buscado onde surge em múltiplas manifestações, na sociedade. Para o autor, o que os juristas normalmente consideram exclusivamente como direito são apenas as prescrições jurídicas, normas do Estado, amplamente ineficazes, apenas utilizadas quando as regras sociais, por algum motivo, não conseguirem oferecer as condições de manter as relações sociais num dado grupo em um quadro de harmonia. Não se pode, segundo esse autor, reduzir o direito ao que ele chama de meras normas de decisão, regras formais utilizadas pelos tribunais para dar uma solução para os minoritários casos que chegam até eles.

Para Ehrlich, o direito da sociedade compreende a ordem jurídica estatal e as ordens jurídicas sociais. Estas ordens sociais são fatos do direito que geram efetivamente regras do agir praticadas pelos indivíduos na sociedade. A ordem jurídica estatal, de ação menos abrangente em termos quantitativos, também gera fatos do direito que podem resultar ou não em regras do agir social. Para ele, “as leis só cumprem seu objetivo quando são cumpridas pela maioria da população por impulso próprio” (1986, p. 282).

Os fatos do direito são os hábitos, a dominação, a posse e as declarações de vontade, como os testamentos e contratos. A partir daí, tem-se o seu conceito de norma jurídica:

Normas jurídicas são as normas que emanam dos fatos do direito: dos hábitos que nas associações indicam a cada um dos membros sua posição e suas tarefas, da dominação, das relações de posse, dos estatutos, dos contratos, das declarações de última vontade e de outras determinações; além disso, são normas jurídicas as que derivam das prescrições jurídicas do direito estatal e do direito dos juristas. Somente nestas normas podemos

encontrar a ‘*opinio necessitatis*’; creio que, por isso, não há outras normas jurídicas. (EHRlich, 1986, p. 133)

Ehrlich contrapõe-se à ideia da existência de um direito individual: todo direito é social, afirma o autor austríaco, seja ele direito público, privado ou corporativo: “todo o direito privado é um direito associativo” (1986, p. 40).

1.3.2 Teoria das Instituições em Santi Romano

Santi Romano é autor italiano, nascido em 1875, e falecido em 1947. Trata-se de um jurista de importante contribuição teórica, de clara postura pluralista – ainda que considerada moderada –, cuja obra se insere na tradição da teoria institucionalista, na esteira da obra de Maurice Hauriou: “A teoria do direito como instituição foi elaborada, ao menos na Itália [...], por Santi Romano, em um livro muito importante: *L’ordinamento Giuridico*” (BOBBIO, 2008, p. 28). Para Wolkmer, “[...] foi a proposta jusfilosófica do italiano Santi Romano a de maior peso e rigor no rol das alternativas ao cultismo legal estatista dos anos trinta” (2001, p. 187). Em sua principal obra sobre o tema, Romano (2008) se coloca dois objetivos: (1) a elaboração de um conceito de direito como instituição, no que enfrenta explicitamente o normativismo jurídico, e (2) a formulação de uma teoria da pluralidade dos ordenamentos, opondo-se, desta feita, às teses monistas.

Para Romano, o normativismo jurídico incorre em erro ao pretender compreender o fenômeno jurídico, reduzindo-o ao elemento normativo:

A chamada “objetividade” do ordenamento jurídico não pode ser reduzida e limitada às normas jurídicas. Refere-se e se reflete também sobre essas, mas parte sempre de um momento lógica e materialmente anterior às normas e, algumas vezes, ou melhor, frequentemente, alcança momentos que não podem ser identificados e confundidos com aqueles que caracterizam as normas. O que equivale dizer que as normas são ou podem ser uma parte do ordenamento jurídico, mas estão bem longe de esgotá-lo. (2008, p. 74)

Mais que normas, para Romano, o conceito de direito tem que contemplar três elementos fundamentais: (1) a **sociedade**, entendida como um ente diverso dos indivíduos que a integram, “[...] que constitua mesmo formal e extrinsecamente uma unidade concreta” (2008, p. 77); (2) **ordem** social; e (3) **organização**. Desta forma, conclui o autor que:

[...] o conceito que nos parece necessário e suficiente para fornecer em termos exatos aquele de direito enquanto ordenamento jurídico tomado no seu todo e unitariamente, é o conceito de instituição. Todo ordenamento jurídico é uma instituição e, vice-versa, toda instituição é um ordenamento jurídico. (2008, p. 78)²²

Instituição, “primeira, originária e essencial manifestação do direito” (2008, p. 89), é todo ente ou corpo social dotado de ao menos quatro características: (1) este ente ou corpo social deve ter uma existência concreta e objetiva; (2) a instituição, apesar de ser a manifestação da natureza social do homem, nem sempre tem como seu substrato homens ligados entre si, na medida em que existem instituições que se configuram como um conjunto de meios materiais ou imateriais para a realização de uma finalidade; (3) a instituição é um ente fechado que pode ser examinada por si própria, ou seja, possui uma individualidade própria; (4) possuindo individualidade própria, a instituição tem caráter permanente, não perdendo sua identidade em virtude de alterações no quadro de indivíduos que a integram.

Ao tratar do momento em que surge uma instituição, Romano coloca-se frontalmente em oposição às elaborações de cunho normativista:

A sua [de uma instituição] origem não é um procedimento regulado por normas jurídicas; é, como repetidamente evidenciamos, um fato. Ora, basta que este fato seja consumado para que tenhamos direito, basta que tenhamos um Estado efetivo, vivo e vital; a norma, ao contrário, pode ser instituída a seguir. A primeira posição do direito não é, deste modo, determinada pela última, que é uma manifestação mais tardia e subsidiária daquela.

²² Bobbio assim resume o conceito de direito em Romano: “[...] para Romano existe direito quando há uma *organização de uma sociedade ordenada* ou, em outras expressões análogas, uma *sociedade ordenada através de uma organização*, ou uma *ordem social organizada*.” (BOBBIO, 2008, p. 29).

De resto, não pode existir direito antes e fora da instituição justamente porque falta a organização que torna jurídica a norma. (2008, p. 95)

Se o direito é instituição e se existem várias instituições, nada mais lógico que extrair deste conceito a conclusão de que existem tantos ordenamentos quantas são as instituições existentes, não havendo fundamento a teoria monista, que afirma a juridicidade apenas do direito produzido ou reconhecido pelo Estado. É a tese da pluralidade de ordenamentos jurídicos (ROMANO, 2008, p. 138), que o professor italiano assume e desenvolve. O Estado é apenas uma espécie do gênero direito, afirma Romano: “deve ser negado do modo mais firme possível que o sistema estatal tenha se tornado o único sistema do mundo jurídico” (2008, p. 141). Em sua elaboração, nem mesmo os ordenamentos de instituições ilícitas diante do Estado poderiam ter negada a sua juridicidade:

O fato de negar à tal ordem o caráter de juridicidade pode ser somente a consequência de uma valoração ética, enquanto tais entidades normalmente são delituosas ou imorais; o que seria admissível somente onde fosse demonstrada a dependência necessária e absoluta do direito positivo da moral, o que, na nossa opinião, em tal sentido, nos parece muito ingênuo, sendo até mesmo inexistente. (2008, p. 150)

Assumindo a existência de inúmeras instituições e, portanto, de inúmeros ordenamentos jurídicos, Romano elabora também um quadro que estabelece uma tipologia de ordenamentos. O primeiro tipo se refere a instituições originárias (cuja origem não se deve a uma outra instituição) e derivadas (criadas por uma outra instituição preexistente), onde se estabelece normalmente uma relação de superioridade das primeiras sobre as segundas. Há ainda instituições/ordenamentos destinados à consecução de fins gerais ou particulares, como poderíamos encontrar nos casos do Estado frente às universidades, que se propõem a realizar apenas ensino, pesquisa e extensão. Há, ainda, instituições simples e complexas – instituições de instituições –; perfeitas e imperfeitas – que se apoiam em outras instituições –; com ou sem personalidade jurídica e, por fim, instituições independentes, coordenadas e subordinadas (ROMANO, 2008, p. 164-166).

Romano chegou a identificar uma situação que, como se verá no capítulo 3, em muito se aproxima do que é vivenciado pelas universidades catarinenses, objeto deste estudo, como entidades que, apesar de serem reguladas pelo Estado, apresentam, todavia, um ordenamento que existe de modo não plenamente reconhecido por ele.

Frequentemente advém, contudo, que este último [o ordenamento do Estado], por uma imperfeição não quista ou por uma limitação que se impôs, pela sobrevivência de disposições antiquadas ou pela falta de normas mais adequadas à vida moderna, não consegue adequar e reger toda a posição dos mesmos entes. Estes, então, criam para si um ordenamento jurídico próprio, interno, diferente do que lhes é atribuído pelo Estado e que algumas vezes não se limita a integrar este último, mas os contrapõe, com um contraste que, por quanto seja dissimulado, não é menos evidente. (ROMANO, 2008, p. 152)

1.3.3 Direito social em Gurvitch²³

O pluralismo jurídico encontra em Georges Gurvitch uma elaboração profunda e abrangente. Nascido na Rússia czarista em 1894, radicou-se posteriormente na França, onde morreu em 1965. Sua obra mais diretamente relacionada com a questão do pluralismo no direito é, certamente, *A idéia de direito social*, fruto de sua tese de doutorado defendida na Sorbonne em 1932. Mas, é importante advertir, trata-se de um dos grandes pensadores sociais do século XX, que em inúmeras publicações buscou propor um sistema próprio para a compreensão e explicação do fenômeno humano e da organização social, em larga medida baseado em Fichte²⁴.

Gurvitch “[...] introduziu e construiu de forma sistemática e comparativa a teoria mais completa e abrangente do pluralismo jurídico na França” (WOLKMER, 2001, p. 195). Ele propõe uma visão global do fenômeno jurídico, que pretende se posicionar como superação entre duas concepções antagônicas e, a seu ver, reducionistas: o sociologismo jurídico e o normativismo jurídico. Esta síntese será realizada por meio

²³ Sobre o autor, ver também: MORAIS, 1997; e WOLKMER, 2001, p. 195-197.

²⁴ Principalmente a concepção de organização espontânea da sociedade e sua autonomia em relação ao Estado, ver: MONEREO PEREZ; MÁRQUEZ PRIETO, 2005, p. VII-LV.

de um método denominado de método “ideal-realista”, que o autor tributa em grande medida a Hauriou:

Por nuestra parte estamos persuadidos de que el único medio de aprehender la realidad jurídica consiste justamente en superar la oposición entre el método normativo y el método sociológico gracias a un método “ideal-realista”. (GURVITCH, 2005, p. 132)²⁵

A categoria fundamental para a compreensão do direito elaborada pelo autor é a de **fato normativo**: “*En el problema de los ‘hechos normativos’ que se afirman como fundamento de la fuerza obligatoria y de la eficiencia de la regla jurídica, converge toda la complejidad del fenómeno del derecho*” (GURVITCH, 2005, p. 124)²⁶. Os fatos normativos estão para o ideal-realismo como a *grundnorm* está para a Teoria Pura do Direito e, de maneira semelhante, traz consigo uma formulação não isenta de imprecisões. Com esta categoria, o autor elabora uma noção de positividade que junta, em uma síntese dialética, os dois elementos essenciais para a configuração do fenômeno jurídico, isoladas no normativismo e no sociologismo: **ser** e **dever ser**. Esta intenção fica clara em seu conceito de positividade jurídica:

La positividad del derecho, [...], se caracteriza por dos notas diferentes: su carácter establecido por una autoridad cualificada que no es idéntica a la autoridad de la regla misma, y la eficiencia real de esta regla en un medio social dado; cada ‘fuente’ del derecho positivo debe entonces hacer la prueba de que corresponde a esta doble exigencia, es decir, que ella representa a la vez la autoridad y que garantiza la eficiencia de esta, al unir por su misma existencia estos dos términos en un solo. (GURVITCH, 2005, p. 144)²⁷

²⁵ “Por nossa parte estamos persuadidos de que o único meio de apreender a realidade jurídica consiste justamente em superar a oposição entre o método normativo e o método sociológico graças a um método ‘ideal-realista’.” (Tradução livre.)

²⁶ “No problema dos ‘fatos normativos’ que se afirmam como fundamento da força obrigatória e da eficiência da regra jurídica, converge toda a complexidade do fenômeno do direito.” (Tradução livre.)

²⁷ “A positividade do direito, [...], se caracteriza por duas notas diferentes: seu caráter de estabelecido por uma autoridade qualificada que não é idêntica à autoridade da regra mesma, e a eficiência real desta regra num meio social dado; cada ‘fonte’ do direito

Da noção de positividade jurídica decorre seu conceito de fonte do direito como o fundamento da força obrigatória de um direito vigente e a garantia de sua real eficácia. Para o autor, aquilo que se identifica na ciência jurídica tradicional como fontes formais do direito são as fontes secundárias do direito, que consistem em processos técnicos prévios para a **constatação** formal das fontes primárias. Estas fontes secundárias seriam ilimitadas e não hierarquizadas, abrangendo, em lista do autor, ao menos dez itens: (1) costume; (2) estatutos; (3) leis estatais; (4) prática dos tribunais; (5) prática de órgãos extrajudiciais; (6) doutrina; (7) convênios; (8) declarações sociais; (9) precedentes e (10) reconhecimento de um novo estado de coisas por uma parte da totalidade (GURVITCH, 2005, p. 149).

As fontes primárias – “fontes das fontes”, base da autoridade e eficácia das fontes secundárias (formais) – são os fatos normativos, compreendidos como ideias-ações, valores criadores extratemporais convertidos em fatos sociais e materializados em realidades empíricas que encontram sua justificação no próprio fato de sua existência (GURVITCH, 2005, p. 152). Para Moraes, na teoria de Gurvitch, “um fato, para consubstanciar-se em fato normativo, deve, além de sua durabilidade temporal, ser, desde sua origem, penetrado por valores jurídicos e materiais atemporais” (1997, p. 37)²⁸. Existem dois tipos de fatos normativos essencialmente distintos: os fatos normativos de união ou comunhão, que geram o direito social ou de integração, e os fatos normativos “de relação com o outro”, também denominados de comércio jurídico.

No quadro a seguir, as diferenças destacadas por Gurvitch (2005) entre os dois tipos de fatos normativos:

Quadro 1 – Fatos normativos de comunhão e fatos normativos “de relação com o outro” de Gurvitch

Fatos normativos de comunhão	Fatos normativos “de relação com o outro”
<i>Vínculo social:</i> os membros do grupo comungam de sua participação em	<i>Vínculo social:</i> trata-se de vínculos estabelecidos entre uma pessoa e

positivo deve então provar que corresponde a esta dupla exigência, ou seja, que ela representa a autoridade e que garante a eficiência desta, ao unir por sua mesma existência estes dois termos em um só.” (Tradução livre)

“Este conceito – fatos normativos – carrega a ideia de um valor jurídico e moral; são as *idées-actions*.” (MORAIS, 1997, p. 41)

um todo que lhes é imanente e, por isso, podem expressar esta comunhão pelo constante uso do pronome “nós”. As relações de sociabilidade são de fusão comum e interpenetração.	outra, cada uma delas se afirmando transcendente às demais, pelo que os pronomes usados são o “eu”, “tu”, “ele”. As relações são de delimitação e oposição recíproca.
<i>Valores morais encarnados</i> : valores transpessoais.	<i>Valores morais encarnados</i> : valores pessoais.
<i>Possibilidade de visão e realização de novos valores</i> : podem ser vislumbrados inclusive valores que não tenham relação direta com a totalidade do grupo.	<i>Possibilidade de visão e realização de novos valores</i> : somente se vislumbram valores pessoais recíprocos.
<i>Variedade dos fatos normativos</i> : os fatos normativos de comunhão geram uma rica subdivisão, que se desdobra na multiplicidade tipológica do direito social ou de integração, que será vista a seguir.	<i>Variedade dos fatos normativos</i> : A variedade dos fatos normativos “de relação com o outro” é mínima, gerando apenas a divisão tradicional entre direito das coisas e direito das obrigações.
<i>Fontes formais que os constata</i> m: - Todas as dez fontes secundárias indicadas.	<i>Fontes formais que os constata</i> m: - costume; - prática dos tribunais; - doutrina; - lei do Estado; - estatutos (em organizações não estatais).
Os fatos normativos de comunhão independem dos fatos normativos de comércio jurídico, podendo existir um direito social sem um direito individualista específico.	Os fatos normativos “de relação com o outro” têm que ter suporte nos fatos normativos de comunhão.

Fonte: Adaptado de GURVITCH, 2005.

Os fatos normativos são a matéria bruta do direito. Eles surgem onde existe uma comunidade ativa, que tem uma “obra a realizar”, que simultaneamente cria um direito e é criada por ele: “*Estas comunidades en las que la constitución por el derecho y la generación de un derecho coinciden, son, precisamente, hechos normativos*” (GURVITCH, 2005,

p. 130)²⁹. O próprio Gurvitch afirma que os fatos normativos se assemelham ao que Maurice Hauriou denomina de instituições: “*La ‘institución’ más objetiva que la regla misma es precisamente un ‘hecho normativo’*” (GURVITCH, 2005, p. 130)³⁰. Como se dá a passagem das fontes primárias para as fontes secundárias de direito? Aqui entram em cena duas possibilidades de posituação do direito: o direito positivo formal e o direito positivo intuitivo.

Tanto o direito positivo intuitivo quanto o formal retiram sua validade e força obrigatória da existência de fatos normativos constatados. É a forma como se processa esta constatação que os diferencia: o direito positivo formal é constatado por meio de processos técnicos anteriormente previstos e estabelecidos, enquanto o direito positivo intuitivo é o resultado de uma intuição direta ou imediata dos fatos normativos. Afirma Gurvitch que os princípios de ordem, segurança e paz social – que são derivados, por sua vez, da ideia de Justiça – exigem que o direito positivo formal predomine sobre o intuitivo na vida jurídica regular. Mesmo com este predomínio, o direito positivo intuitivo subsiste, e é o elemento que dá vida e dinâmica ao direito positivo formal, pois os fatos normativos são dinâmicos. O desenvolvimento jurídico regular exige mesmo um equilíbrio dinâmico entre estas duas formas de direito positivo. As revoluções surgem do rompimento deste equilíbrio, quando o direito positivo formal não corresponde mais aos fatos normativos do momento presente, situação em que ocorre um triunfo momentâneo do direito positivo intuitivo sobre o formal, para logo se restabelecer um novo quadro de equilíbrio (GURVITCH, 2005, p. 148).

Assim define Gurvitch a constatação de um fato normativo:

El acto de constatación de un hecho normativo no es necesariamente en absoluto ni un acto de voluntad, ni a fortiori un acto de mandato incondicionado. El acto de constatación, que caracteriza los procesos técnicos, es en su estructura interna un acto de reconocimiento objetivo: reconoce de forma reflexiva la existencia puramente objetiva de un ‘hecho normativo’. Es más un acto de conocimiento que un acto de voluntad; sólo que, como se trata de un acto que encarna valores y que es considerado como una autoridad normativa, al acto de

²⁹ “Estas comunidades, nas quais a constituição pelo direito e a geração de um direito coincidem, são, precisamente, fatos normativos.” (Tradução livre)

³⁰ “A ‘instituição’ mais objetiva que a regra mesma é precisamente um ‘fato normativo’”.

constatación-conocimiento se añade el reconocimiento de los valores en cuestión. El elemento imperativo de una regla de derecho deriva directamente, en su fuerza obligatoria, de los 'hechos normativos' y no de los procesos técnicos que los constatan. (GURVITCH, 2005, p. 151-152)³¹

Os fatos normativos geram, então, dois tipos de direito, um direito social – ou de integração – e um direito individual – chamado de direito de coordenação. Gurvitch registra ainda a existência do que denomina direito de subordinação, que define como um direito social deformado, marcado por forte heteronomia e hierarquização, resultados da submissão de um direito social aos princípios do direito de coordenação. O direito de subordinação bem representado está – mas, não exclusivamente – no direito de um Estado antidemocrático. Enquanto a ciência jurídica tradicional apenas enxerga os direitos de subordinação e de coordenação (público-privado), o autor afirma que a verdadeira oposição se dá entre direito social e individual, ou direito de integração e direito de coordenação. Mas, em que consiste o direito social, ou de integração? Já foi visto que se trata de um direito positivo derivado dos fatos normativos de comunhão. Mas quais as suas características no pensamento do autor russo-francês?

Trata-se, é importante destacar, de uma categoria considerada essencial para o autor, na medida em que, em seu entendimento, não se pode compreender a realidade jurídica – caracterizada pelo pluralismo jurídico – de sua época sem a noção de direito social: “[...] *este pluralismo, afirmamos, y todas las instituciones que lo configuran, no pueden ser propiamente comprendidos, y a fortiori* **construïdos de modo jurídico, sin que se recurra a la idea del derecho social**” (GURVITCH,

³¹ “O ato de constatação de um fato normativo não é necessariamente em absoluto nem um ato de vontade, nem *a fortiori* um ato de mandato incondicionado. O ato de constatação, que caracteriza os processos técnicos, é, em sua estrutura interna, um ato de reconhecimento objetivo; reconhece de forma reflexiva a existência puramente objetiva de um ‘fato normativo’. É mais um ato de conhecimento que um ato de vontade; só que, como se trata de um ato que encarna valores e que é considerado como uma autoridade normativa, ao ato de constatação-conhecimento se junta o reconhecimento dos valores em questão. O elemento imperativo de uma regra de direito deriva diretamente, em sua força obrigatória, dos ‘fatos normativos’ e não dos processos técnicos que os constatan.” (Tradução livre)

2005, p. 17)³². O direito social constitui-se num direito autônomo de comunhão pelo qual se integram, de um modo objetivo, cada totalidade ativa, concreta e real que encarna um valor positivo. Trata-se de um direito que institui um poder social que atua predominantemente por meio do que Gurvitch denomina sujeição condicional, que consiste em uma ordem baseada em sanções, cuja aplicação pode ser eludida mediante a simples saída do integrante do grupo social ao qual pertence.

Gurvitch aponta sete características do direito social: (1) sua função é a de integrar objetivamente uma totalidade, por meio da organização de seus membros como uma comunidade – e trata-se aqui de uma comunidade ativa, que elege uma finalidade a realizar; (2) a força obrigatória do direito social é extraída do próprio grupo que integra esta totalidade; (3) o objeto do direito social é a regulamentação da vida interior do grupo que o integra: “*La validez del derecho social no se extiende más allá de los límites del grupo que integra.*” (GURVITCH, 2005, p. 25)³³; (4) sua estrutura corresponde à participação de modo direto do todo, não separado de seus membros; (5) a manifestação externa do poder social configurado em um direito social se dá apenas por meio do uso de sanções condicionais, que se caracterizam pela possibilidade imanente de evasão do membro para livrar-se da coerção³⁴; (6) a realização do direito social se dá de forma que antes de se constituir uma organização social já existe um poder social impersonificável e independente, manifestação do fato normativo primário da união daquela comunidade (GURVITCH, 2005, p. 33)³⁵; (7) enquanto o direito individual ou de coordenação se dirige a sujeitos isolados, o direito social ou de integração tem por destinatários pessoas coletivas complexas, cuja estrutura consiste “*en la organización de la unidad en el interior mismo de una multiplicidad, cuyos miembros conservan a su personalidad parcial en el seno de la personalidad total*” (GURVITCH, 2005, p. 36-37)³⁶.

³² “[...] este pluralismo, afirmamos, e todas as instituições que o configuram, não podem ser propriamente compreendidos, e, *a fortiori*, construídos de modo jurídico, sem que se recorra à ideia de direito social.” (Tradução livre)

³³ “A validade do direito não se estende além dos limites do grupo que integra.” (Tradução livre)

³⁴ Gurvitch afirma que o Estado é o detentor do monopólio da coerção incondicional. Ver: GURVITCH, 2005, p. 31.

³⁵ “A organização de um grupo como um esquema racional e reflexivo não pode nunca expressar por inteiro a comunidade objetiva subjacente que é muito mais irracional, rica em qualidades, e sobretudo permanece impersonificável.” (Tradução livre)

³⁶ “na organização da unidade no interior, mesmo de uma multiplicidade, cujos membros conservam sua personalidade no seio da personalidade total.” (Tradução livre)

Assim caracterizado o direito social ou de integração, este se divide em espécies: (1) direito social objetivo e subjetivo; (2) direito social organizado e inorganizado; (3) direito social particularista e direito social comum; e (4) onde se analisam os tipos de direito social conforme sua relação com o Estado. Apenas o item 4 será detalhado a seguir.

Conforme as diferentes dinâmicas que estabelecem com o Estado, os direitos sociais podem encontrar quatro configurações: (1) direito social puro e independente, que apresenta a característica de, quando em conflito com a ordem estatal, se mostrar equivalente ou mesmo superior a ele; (2) direito social puro, mas submetido à tutela estatal – que em caso de conflito acaba por se submeter ao direito do Estado, mantendo, entretanto, um alto grau de autonomia em seu processo de autogestão; (3) direito social anexado pelo Estado, porém autônomo, onde um grupo se coloca à disposição para a realização de finalidades do Estado, mantendo baixo grau de autonomia frente a ele; (4) direito social condensado, que se apresenta como um direito de integração que perde sua pureza pelo fato de trazer para seu funcionamento a utilização de sanções incondicionais. Assim, o direito social condensado é direito estatal, mas apenas de um Estado que seja verdadeiramente um Estado democrático, onde a população forma uma comunidade integrada. O direito de um Estado não democrático – repita-se – é denominado por Gurvitch como direito de subordinação. Destaque-se aqui que as universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal se inserem mais claramente no direito social puro submetido à tutela estatal, apresentando, todavia, como se verá, algumas atitudes corporativas que manifestam uma autoimagem típica do direito social puro e independente.

Vê-se, portanto, que a concepção de direito de Gurvitch, sintetizada na ideia de direito social, contempla as três dimensões do fenômeno jurídico, fato, valor e norma, conforme se pode aferir aqui:

El derecho es un orden positivo que representa un intento de realizar en un medio social dado la Justicia por medio de un conjunto de reglas multilaterales de carácter imperativo-atributivo, que instituyen una interdependencia estrictamente determinada entre deberes y pretensiones correspondientes, extraen su fuerza obligatoria de ‘los hechos normativos’, y admiten en ciertos casos la posibilidad de ser realizadas por la

coacción, sin exigirla necesariamente. (GURVITCH, 2005, p. 121)³⁷

Além disso, trata-se de uma abordagem claramente inserida no que se denomina pluralismo jurídico, na medida em que destaca a existência do direito social ou de integração. Para Gurvitch, cada grupo social que se configura como uma comunidade, expressa um fato normativo que gera um novo direito social, direito de integração. A sociedade atual é o resultado da coexistência de inúmeros fatos normativos desta espécie, de modo que o direito só pode ser compreendido neste autor como uma pluralidade de manifestações de múltiplos ordenamentos jurídicos:

Las perspectivas de un pluralismo de órdenes múltiples del derecho social común, que se limitan recíprocamente en su independencia y colaboran en pie de igualdad, tanto en la vida nacional como en la internacional, para representar los múltiples aspectos diferenciados del interés común, estas perspectivas llegan a ser, como lo hemos ya mencionado, cada vez más nítidas. Esta perspectiva del 'pluralismo jurídico' es el verdadero sentido de las transformaciones actuales de la vida del derecho [...] (GURVITCH, 2005, p. 47)³⁸

1.4 PLURALISMO JURÍDICO COMUNITÁRIO-PARTICIPATIVO

Antecedido pelas elaborações que configuram um pluralismo jurídico moderno, o pluralismo jurídico comunitário-participativo se

³⁷ “O direito é uma ordem positiva que representa uma intenção de realizar num meio social dado a Justiça por meio de um conjunto de regras multilaterais de caráter imperativo-atributivo, que instituem uma interdependência estritamente determinada entre deveres e pretensões correspondentes, extraem sua força obrigatória dos ‘fatos normativos’ e admitem em certos casos a possibilidade de serem cumpridas pela coação, sem necessariamente exigí-la.” (Tradução livre)

³⁸ “As perspectivas de um pluralismo de ordens múltiplas do direito social comum, que se limitam reciprocamente em sua independência e colaboram em pé de igualdade, tanto na vida nacional como na internacional, para representar os múltiplos aspectos diferenciados do interesse comum, estas perspectivas chegam a ser, como já mencionamos, cada vez mais nítidas. Esta perspectiva do ‘pluralismo jurídico’ é o verdadeiro sentido das transformações atuais da vida do direito [...]” (Tradução livre)

apresenta como proposta teórica para uma leitura pluralista da sociedade atual, que se configura num contexto de globalização, pós-colonial. Aqui, antes de se tomar conhecimento de seus conceitos básicos, será valioso retomar o pensamento de Santos para uma plena contextualização do significado e distinção da proposta do professor Wolkmer.

1.4.1 Espaços estruturais nas sociedades capitalistas no sistema mundial

O pluralismo jurídico comunitário-participativo é uma proposta teórica que visa identificar o direito existente para além do Estado nacional moderno, criticando duramente todo o aparato teórico inerente à visão do monismo jurídico, tal como foi instrumentalizada pela dogmática jurídica tradicional. Neste esforço de construção de um novo paradigma para o direito, é importante considerar as recentes contribuições do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, que vêm ao encontro desta intenção de valorização de juridicidades alternativas como um dos possíveis mecanismos de emancipação social.

A valorização de uma leitura pluralista do fenômeno jurídico em Santos já vem de muitos anos. Muito conhecida no âmbito da sociologia jurídica pátria ficou a sua pesquisa do direito de Pasárgada (1987, p. 46-51; 1988), em que o professor da Universidade de Coimbra analisou a existência de uma outra legalidade em uma favela da cidade do Rio de Janeiro nos anos 1970. Mais recentemente, em uma nova publicação, Santos voltou ao tema, agora em seu esforço por estabelecer um novo paradigma de leitura societal, numa abordagem que denominou à época de pós-modernidade de resistência ou de oposição, onde propôs uma crítica dos modos de produção do poder, do direito e do conhecimento (senso comum).

A proposta de Boaventura Santos, nesse sentido, visa tirar a máscara que encobre essa ampla esfera social, de modo a reconhecer que existe em nossa sociedade uma pluralidade de ordens jurídicas, acompanhadas por uma pluralidade de formas de poder e de conhecimento, todas rejeitadas e ocultadas pela ordem política liberal. (CARVALHO, 2010, p. 24)

Santos rompe com a oposição Estado \times sociedade civil³⁹, propondo uma leitura mais complexa da sociedade pós-colonial – “as várias sociedades civis” (SANTOS, 2003, p. 123) – começando pelo que denomina espaços estruturais, onde o Estado aparece como um dentre outros espaços estruturais, a partir dos quais se articulam múltiplas formas de poder, de direito e de conhecimento:

[...] em primeiro lugar, a pluralidade das formas de direito, de poder ou de conhecimento, longe de ser caótica ou infinita, é, pelo contrário, estruturada e relacional; em segundo lugar, o reconhecimento dessas pluralidades, longe de colidir com a idéia da centralidade do direito estatal, do poder estatal e do conhecimento científico nas sociedades contemporâneas, confirma-a e, ao mesmo tempo, relativiza-a, ao integrar estas formas hegemônicas em novas e mais vastas constelações de ordens jurídicas, de poderes e de conhecimentos. (SANTOS, 2000a, p. 262)

Para Santos, as sociedades capitalistas consistem em constelações políticas, jurídicas e epistemológicas estruturadas em seis formas básicas de poder, de direito e de saber, dispostas em seis formas básicas que se manifestam em múltiplas dimensões. Pela relevância para o presente trabalho, abaixo se reproduz o quadro proposto por Santos:

Quadro 2 – Mapa de estruturação das sociedades capitalistas no sistema mundial

Dimensões/ Espaços Estruturais	Unidade de Prática Social	Instituições	Dinâmica de Desenvolvimento	Forma de Poder	Forma de direito	Forma Epistemoló- gica
Espaço Doméstico	Diferença sexual e geracional	Casamento, família e parentesco	Maximização da afetividade	Patriarcado	Direito doméstico	Familismo e cultura familiar
Espaço da	Classe e	Fábrica e	Maximização do	Exploração e	Direito da	Produtivismo,

³⁹ “Este modelo visa substituir o dualismo Estado/sociedade civil e todos os seus corolários, como a distinção entre esfera pública e esfera privada, a concepção da política como uma dimensão ou sector especializado da vida social, identificado com o Estado, a redução do direito ao direito estatal e a concomitante separação entre direito e política. Esse dualismo e seus corolários, que estão no centro do pensamento político liberal e que, numa versão modificada, foram aceites pelo marxismo clássico, são o que designo por ‘ortodoxia conceptual’ para assinalar que a sua predominância no pensamento político contemporâneo é compatível com a sua falência teórica.” (SANTOS, 2000a, p. 271)

produção	natureza enquanto “natureza capitalista”	empresa	lucro e maximização da degradação da natureza	‘natureza capitalista’	produção	tecnologismo, formação profissional e cultura empresarial
Espaço de mercado	Cliente-consumidor	Mercado	Maximização da utilidade e maximização da mercadorização das necessidades	Fetichismo das mercadorias	Direito da troca	Consumismo e cultura de massas
Espaço da comunidade	Etnicidade, raça, povo e religião	Comunidade, vizinhança, região, organizações populares de base, Igrejas	Maximização de identidade	Diferenciação desigual	Direito da comunidade	Conhecimento local, cultura da comunidade e tradição
Espaço da cidadania	Cidadania	Estado	Maximização da lealdade	Dominação	Direito territorial (estatal)	Nacionalismo educacional e cultural, cultura cívica
Espaço mundial	Estado-nação	Sistema interestatal, organismos e associações internacionais, tratados internacionais	Maximização da eficácia	Troca desigual	Direito sistêmico	Ciência, progresso universalístico, cultura global

Fonte: SANTOS, 2000a, p. 273.

Os seis espaços estruturais acima estabelecem articulações nas sociedades capitalistas, que Santos chama de “constelações”, que consistem na influência recíproca e desigual entre os espaços, gerando estruturas de poder, direito e conhecimento, que atuam uns sobre os outros. Observando as universidades catarinenses a partir desta chave interpretativa, se poderia reformular a hipótese de trabalho da presente pesquisa a partir da indagação sobre o tipo de constelações que as instituições ora estudadas promovem de modo mais intenso, se constelações que privilegiam a articulação entre os espaços da comunidade e da cidadania (constatáveis em suas gestões autoproclamadas democráticas) ou constelações entre o espaço comunitário e do mercado (verificável em especial na relação com o aluno/“cliente”) e da produção (emergente nas relações laborais com docentes e funcionários).

Do quadro supra se extrai ainda que as sociedades capitalistas se estruturam em seis formas de direito e de poder, ainda que apenas um deles seja oficialmente reconhecido como o verdadeiro direito (o estatal) e o verdadeiro poder político (o da dominação). Santos destaca que nas sociedades capitalistas democráticas o espaço estrutural menos despótico é aquele da cidadania, sendo o direito estatal e o poder político no âmbito das instituições políticas estatais a forma menos

autoritária de exercício do poder. Trata-se aqui, salienta o autor, de um complexo mecanismo de dupla ocultação que se apresenta fundamental para a “legitimação do capitalismo enquanto relação social global”, gerado pelo reducionismo do direito e da política às suas manifestações estatais:

Em primeiro lugar, [este reducionismo] ocultou o fato de que o poder relativamente democrático do Estado só podia funcionar em constelação com outras formas de poder, geralmente mais despóticas do que ele. Em segundo lugar, ocultou o fato de que o Estado de Direito só podia funcionar em constelação com outras formas de poder, geralmente mais despóticas do que ele. Depois de esta dupla ocultação ter sido inculcada, com êxito, em toda a sociedade, através de um amplo leque de estratégias hegemônicas (desde a ciência jurídica até os meios de comunicação social e ao sistema educativo), não houve interesse em alargar os princípios jurídicos e políticos da modernidade, para além do espaço da cidadania, às restantes cinco formas de poder e de direito, apesar de estas, em conjunto, constituírem um corpo de direito e de poder muito maior, governando um domínio muito mais vasto da vida social e individual. [...] Neste sentido, as sociedades capitalistas são menos do que democráticas, não porque o direito da cidadania seja menos que democrático, mas porque essa forma de direito, por muito democrática que seja, tem de coexistir com cinco outras formas de direito mais despóticas e de funcionar em constelação com elas. (SANTOS, 2000a, p. 315)

A partir destas reflexões, percebe-se que Santos oferece um aparato teórico importante para que se compreenda o fenômeno do pluralismo jurídico num quadro de complexidade intrínseca às sociedades capitalistas da atualidade. Em decorrência disso, pode-se partir para pensar o direito além da dicotomia Estado-sociedade civil, além do público/privado, buscando identificá-lo nas múltiplas constelações estabelecidas a partir dos seis espaços estruturais identificados pelo sociólogo português. Daí decorre o seu conceito amplo de direito como “[...] um corpo de procedimentos regularizados e de padrões normativos, considerados justificáveis num dado grupo social, que contribui para a criação e prevenção de litígios, e para a sua

resolução através de um discurso argumentativo, articulado com a ameaça de força” (SANTOS, 2000a, p. 290).

Dentre os seis espaços estruturais destacados por Santos e seus desdobramentos em termos de configuração jurídica, política e de conhecimento, destaca-se, para os propósitos desta pesquisa, o espaço da comunidade, haja vista que as universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal aspiram à condição de universidades “comunitárias”. Para o autor, o espaço estrutural da comunidade consiste nas “[...] relações sociais desenvolvidas em torno da produção e da reprodução de territórios físicos e simbólicos e de identidades e identificações com referência a origens ou destinos comuns” (2000a, p. 278). Que tipo de direito, poder e conhecimento resulta desta estrutura?

Santos afirma que o espaço da comunidade opera, quanto à sua dimensão política, com a forma de poder mais “complexa e ambígua de todas”, que ele denomina de diferenciação desigual. Trata-se de uma forma de poder que se estabelece pela criação de uma alteridade, um dualismo entre incluídos (os que pertencem à comunidade) e excluídos, onde os integrantes da comunidade detêm o privilégio de definir o Outro, considerados incapazes de representar a si próprios. O autor destaca que esta forma de poder pode resvalar, não raramente, em discriminação, etnocentrismo e xenofobia (SANTOS, 2000a, p. 280). O conceito de “comunidade” universitária, considerada como o conjunto das três classes diretamente integrantes de uma universidade (estudantes, professores e funcionários) traz consigo esse elemento desigualador, em especial no Brasil, com seus baixos índices de acesso ao ensino superior, na medida em que os seus integrantes têm consciência clara de formarem uma elite, se não sempre intelectual (intensificada pelo princípio meritocrático inerente às universidades), ao menos econômica, se não já no momento presente, ao menos como futuro a ser compartilhado pelo acesso às melhores remunerações.

No campo das relações ou constelações entre a estrutura do poder comunitário de uma universidade com as demais formas de poder percebe-se um campo aberto para reflexões fecundas. Em que medida o poder comunitário se articula com o espaço doméstico e sua forma patriarcal? Numa primeira impressão, a universidade se mostra – neste aspecto – rompedora com esta tradição, na medida em que se apresenta como um dos espaços sociais onde a presença das mulheres (como alunas, docentes e mesmo gestoras) é forte e crescente. Por outro lado, a falta de clareza nos critérios de contratação de professores e

funcionários das IES estudadas, como se verá no capítulo III, proporciona a instalação de práticas de nepotismo explícito. Quanto às articulações entre comunidade e espaço da produção, marcado pela dinâmica da maximização do lucro (entendido aqui em sentido *lato* como ênfase na otimização dos processos produtivos, pois, de fato, as IES estudadas não geram excedentes apropriáveis privadamente) e pela exploração, emerge a situação do regime de trabalho adotado pelas instituições, em sua maioria o mais perverso, conhecido como “regime horista” e a opção por um ensino instrucionista com a ênfase no papel de universidade como mera formadora de profissionais para o mercado. No que concerne aos cruzamentos entre o espaço da comunidade e mercado, e a sua inerente mercadorização das necessidades, aflora a abordagem da educação como um bem de consumo, em cursos a distância – com ênfase não na eficiência do método, mas nas facilidades –, anunciados explicitamente como “de férias!”, parcelados etc. A visualização da adoção de uma política de comunicação mais para a linguagem do *marketing* do que uma política de publicidade – no sentido de tornar públicas – das ações de uma IES que possui caráter público também evidencia esta leitura. Por outro lado, do cruzamento dos princípios da comunidade e cidadania emerge uma das questões mais intensas para esta pesquisa, pois toca nas relações políticas de dominação: na combinação entre meritocracia, empresarialização das IES e exploração dos docentes horistas, sobrar espaço para se falar em gestão democrática? Por fim, no âmbito das constelações privilegiadas com o espaço mundial, em tempos de globalização, surge a questão da padronização epistêmica e da adoção de padrões quantitativos para as ciências sociais.

Pode-se concluir, portanto, a partir da contribuição teórica de Boaventura de Sousa Santos, que a análise da sociedade atual, em especial a partir de um marco teórico matizado pela preocupação com a emancipação social e humana, deve transpor a dicotomia Estado/sociedade civil, buscando compreender a sociedade capitalista atual como multiestruturada em seis espaços, cada um deles dotado de uma forma de poder, saber e direito, que se articulam em constelações que produzem as formas de convivência legitimadas apresentadas na atualidade. Evidenciou-se, ainda, que as sociedades capitalistas atuais se legitimam num processo de vivência de certo nível de liberdade política no espaço da cidadania, ao custo da supressão desta mesma liberdade nos outros cinco espaços, com destaque para os espaços do mercado e

da produção, que convivem muito à vontade com mecanismos despóticos de organização e reprodução.

1.4.2 Pluralismo jurídico comunitário-participativo

Viu-se que o monismo jurídico consiste no pilar erigido pela dogmática jurídica para sustentar a forma de poder hegemônica nos últimos três séculos, o do Estado nacional moderno, que, sustentado no conceito político de soberania, cumpriu seu papel de assegurar a reprodução da sociedade burguês-capitalista em uma determinada fase de sua evolução. Neste contexto o monismo jurídico, afirmou a existência de apenas uma juridicidade, a juridicidade estatal, e defendeu um conceito de direito que o atrelou diretamente às normas dotadas de sanção e coerção integrantes de um único sistema, visto como produzido pelo Estado ou sendo ele mesmo o Estado. Outras normatividades são admitidas, mas o selo de “jurídicas” somente é concedido para as normas que entram em contato com as normas do Estado, sejam por recepção ou por delegação expressa destas normas. Na luta pela afirmação do que é o jurídico claramente, está, ainda que expressamente negado, como nos casos dos positivistas mais rigorosos e coerentes, a busca pelo sentido oculto do “justo”, que a ambiguidade da palavra “direito” carrega, mesmo que não se queira admitir. O desejo de expressar o Justo (com maiúscula) está para o direito, assim como a Verdade está para a ciência. São seus horizontes de sentido e cumprem papéis de legitimação evidentes.

Também foi destacado que o monismo sempre sofreu contestações. Já na Europa do início do século XX afloraram construções que visavam a resistir às pretensões de exclusividade do direito estatal, mesmo aquelas vindas de uma perspectiva conservadora, como no caso de Santi Romano e sua teoria que vê o direito como instituição. Estas teorias, porém, foram elaboradas ainda num contexto de ápice da modernidade, com o Estado nacional ocupando o centro político e jurídico na organização mundial. As últimas décadas, porém, produziram uma alteração profunda neste quadro. De ator principal e com pretensões de encenar um monólogo, o Estado nacional perdeu sua centralidade, convivendo na atual fase do capitalismo globalizado com

outros atores, não raro mais potentes que ele⁴⁰. Empresas transnacionais, organismos multilaterais e a quase transcendência do capital financeiro personificado na entidade “Mercado” fizeram do Estado mais um em um cenário muito mais complexo, com reflexos imediatos para as formas de poder, direito e conhecimento que lhe são inerentes. Emerge um direito sistêmico, e Faria lançou luz sobre este fenômeno numa determinada perspectiva.

Para esta nova realidade mundial, cuja denominação ainda se encontra em disputa (modernidade reflexiva, pós-modernidade, pós-colonialismo), as elaborações de Santos são de grande valor heurístico, abandonando o dualismo simplificador de Estado *versus* sociedade civil em prol de uma leitura mais detalhada das formas de constituição dos espaços estruturais, seis ao todo, que produzem, por sua vez, seis formas de conhecimento, poder e direito que se articulam para compor o que se tem hoje por realidade atual. Esta abordagem, feita a partir de uma perspectiva sociológica abrangente e crítica, acaba por não apresentar uma preocupação enfática na identificação de um pluralismo jurídico progressista frente às possibilidades de um pluralismo jurídico de viés conservador (CARVALHO, 2010, p. 29). Esta preocupação é encontrada na elaboração do professor Antonio Carlos Wolkmer, que procede a uma leitura do pluralismo jurídico com viés filosófico normativo⁴¹, buscando a identificação de elementos emancipatórios num modelo de juridicidade emergente que denomina de pluralismo jurídico comunitário-participativo.

Esta corrente teórica parte de uma percepção da crise do monismo jurídico estatal e propugna um pluralismo jurídico comunitário participativo como modelo para a compreensão do Direito atual. Neste paradigma, outras instâncias além daquela do Estado são concebidas como produtoras de direito e os novos movimentos sociais têm reconhecida sua importância como formuladores destacados de novos direitos e práticas emancipatórias. O pluralismo jurídico parte do diagnóstico de crise do modelo tradicional do direito, que se consolidou durante a modernidade ocidental, denominado pelo monismo jurídico, onde o Estado nacional moderno pretendeu monopolizar para si toda

⁴⁰ Veja o caso recente da Grécia, quando a solução para o encaminhamento da sua crise da dívida levou a uma solução que escancarou a desimportância da noção de soberania nacional. Mais que isso, o atropelo da proposta do primeiro ministro Papandreu – e do próprio primeiro Ministro! – de realizar um plebiscito escancarou o que ocorre quando o Mercado entra em choque com a Cidadania.

⁴¹ Posição teórica não isenta de críticos. Ver: ANDRADE, 2001, p. 71 e ss.

forma de manifestação do Direito. Este projeto, resultante do iluminismo político, tinha como exigência:

[...] a universalidade dos direitos humanos, a defesa em torno do sujeito individual de Direito, a divisão e equilíbrio dos poderes constituídos, o arranjo democrático através de um sistema representativo e, por último, a plena libertação sócio-política do homem. (WOLKMER, 2001, p. 60)

Não obstante suas intenções iniciais, não logrou o iluminismo tecnocientífico seus objetivos, tendo servido mais à alienação, repressão e desumanização. Ademais, com a crise do capitalismo monopolista e a globalização, o modelo monista que viveu por mais de dois séculos não consegue mais dar conta do “[...] universo complexo dos sistemas organizacionais e dos novos sujeitos sociais” (WOLKMER, 2001, p. 62).

O modelo de estruturação do Direito moderno passa por uma crise em quatro formas identificáveis: crise de legitimação, de motivação, econômica e de racionalidade. Para Wolkmer, a crise do monismo estatal significa que ele se tornou incapaz de, por meio de suas regras vigentes, solucionar os problemas que se apresentam e, em virtude disso, torna-se ele próprio a “[...] fonte privilegiada da crise e das incongruências” (2001, p. 67).

A proposta pluralista se insere a partir destas constatações de falência do modelo tradicional hegemônico denominado monismo jurídico. Pretende:

[...] um novo paradigma de validade para o Direito alicerçado num certo tipo particular de pluralismo, capaz de reconhecer e legitimar normatividades extra e infra-estatais (institucionalizadas ou não), engendradas por carências e necessidades próprias das contingências de sujeitos coletivos recentes [...]. (WOLKMER, 2001, p. 68)

Wolkmer (2007) indica a existência de três tipos de pluralismos jurídicos: a perspectiva Pré-moderna e duas tendências Pós-modernas.

A concepção Pré-moderna do Pluralismo Jurídico está estruturada na instrumentalização de uma razão anti-humanista, pautada

na utilização da coerção física (ilegítima) e na repressão social. É o que se apresenta nas grandes favelas do Brasil, na imposição de códigos de postura pelos chefes de traficantes e demais organizações criminais existentes (como o Primeiro Comando da Capital, organização de presos e delinquentes sediada em São Paulo, ou as milícias no Rio de Janeiro). Seria ainda o pluralismo advindo de um golpe de Estado ou de invasão internacional, como o percebido no conflito ocorrido quando do desmembramento da antiga Iugoslávia em várias nações. Trata-se, no primeiro caso, de uma incompetência do princípio do Estado-nação em dar condições e combate ao crime organizado, que se aproveita dessa debilidade para se impor perante os moradores populares, especialmente dos favelados e marginalizados.

A outra visão, Pós-moderna, parte de uma racionalidade descentralizadora e desestatizadora. Fundamenta-se no discurso da falência do Estado-nação, da sua incapacidade estrutural para dar respostas para as mais diversas relações sociais que a humanidade, em tempos de início de século XXI, se apresenta, exigindo respostas concretas e imediatas. Conforme o tipo de resposta apresentada, pode-se pensar a corrente Pós-moderna em dois diferentes tipos: (1) um pluralismo jurídico como projeto conservador, neocorporativo, onde a crítica ao Estado implica soluções de fortalecimento do Mercado; e (2) um pluralismo jurídico como projeto emancipador, onde emerge a revalorização da Comunidade como espaço de práticas emancipatórias (WOLKMER, 2007, p. 24-26).

O segundo pluralismo tem caráter progressista, já que trabalha com a perspectiva de construir um novo direito baseado na luta pela emancipação e libertação do ser humano de toda e qualquer forma de opressão e dominação. Este pluralismo jurídico não nega de todo o direito estatal, trabalhando, numa perspectiva dialética de transformação processual permanente, construindo um direito concebido em permanente devir, “cujo objetivo consiste em encontrar a máxima adequação entre as normas jurídicas e a conjuntura social” (ARNAUD, 1999, p. 248). Conforme este novo paradigma, existiriam cinco requisitos que pressupõem o Estado plural. A ação e a legitimidade dos sujeitos coletivos de direito, especialmente os movimentos sociais; a constituição de um sistema econômico que atenda às necessidades humanas fundamentais de toda a comunidade; a descentralização democrática e a participação popular nas instâncias de decisão; a criação de um sistema pedagógico baseado na Ética da Alteridade e, finalmente, a Racionalidade Humana comprometida com a emancipação humana.

Somente trabalhando com estas premissas poderíamos perceber um pluralismo jurídico de caráter libertador e, por isso mesmo, progressista (WOLKMER, 2001).

A teoria pluralista permite identificar, nos corpos intermediários da sociedade atual, fenômenos que o modelo tradicional hegemônico com suas dicotomias rígidas acaba por colocar à sombra. De fato, o pluralismo defende que:

[...] amplas parcelas dos “corpos intermediários”, com baixo grau de institucionalização, são capazes de elaborar e aplicarem suas próprias disposições normativas, dentre as quais: as corporações de classe, associações profissionais, conselhos de fábrica, sindicatos, cooperativas, agremiações esportivas e religiosas, **fundações educacionais** e culturais etc. (WOLKMER, 2001, p. 140) Grifo não constante do texto original.

Assim, a presente pesquisa acredita que o modelo teórico do pluralismo jurídico pode fornecer as ferramentas necessárias para dar visibilidade a um rico conjunto de práticas jurídicas que se realiza no âmbito das universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado, instituídas pelo Poder Público municipal, possibilitando o reconhecimento de uma juridicidade, por vezes autônoma e emancipatória, que surgiu a partir da necessidade cultural de acesso das comunidades interioranas à educação superior, ainda que dentro de um contexto de privatização autoritária do ensino superior brasileiro. Ao longo das últimas décadas, essas organizações construíram-se como autônomas na consecução de sua finalidade primordial, a educação superior em suas regiões de abrangência. O pluralismo jurídico, escapando da paralisante e infrutífera dicotomia “público-privado” que domina a visão monista da dogmática tradicional, permite realizar uma leitura plena dos sistemas jurídicos alternativos constituídos por essas instituições, oferecendo critérios para a aferição da autenticidade da recente ênfase no seu caráter comunitário, como quando afirma a democracia participativa como requisito para o reconhecimento de uma experiência plural comunitária emancipatória.

Desta forma, para Wolkmer, o pluralismo jurídico consiste:

[...] na multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou

consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais. (2001, p. 219)

Se Santos traz uma inestimável contribuição para uma visão pluralista do direito, é certo que acaba por propor um conceito de direito que permanece atrelado à noção elementar da coerção. O pluralismo jurídico comunitário-participativo de Wolkmer aponta para a identificação de um direito que mantém a sua juridicidade, ainda que ausentes a sanção punitiva e a coerção. Desta forma, tal como visto no pluralismo de Gurvitch, Wolkmer consegue vislumbrar a existência de direito lá onde as sanções possam não se caracterizar exclusivamente pelo caráter repressivo e violento, mas dotadas de um caráter “preventivo, compensatório, premial e retórico” (2001, p. 327-328).

A novidade da abordagem de Wolkmer se encontra, em certa medida, dentro do esforço de propor um novo paradigma de entendimento do fenômeno jurídico, na identificação dos novos movimentos sociais, como os novos sujeitos de direito de uma ordem pluralista. Para o autor, os novos movimentos sociais:

[...] devem ser entendidos como sujeitos coletivos transformadores, advindos de diversos estratos sociais e integrantes de uma prática política cotidiana com certo grau de ‘institucionalização’, imbuídos de princípios valorativos comuns e objetivando a realização de necessidades humanas fundamentais. (2001, p. 122)

Existe aqui uma oposição entre movimentos sociais tradicionais ou modernos, como os partidos políticos e sindicatos, que focalizam privilegiadamente objetivos de teor material e econômico, caracterizados por formas tradicionais de atuação social, “clientelísticas, assistenciais e autoritárias” (WOLKMER, 2001, p. 122) e os novos movimentos sociais, que surgem a partir da década de setenta do século passado, “no contexto de rupturas culturais e crise de valores” que o Ocidente atravessou a partir do segundo pós-guerra mundial. Para Wolkmer,

[...] os novos movimentos sociais representam um paradigma alternativo de cultura política na medida em que rompem com as antigas formas de organização e

representação da sociedade (classes sociais, partidos políticos e sindicatos). (2001, p. 132)

É importante destacar que o pluralismo jurídico comunitário-participativo não incorre no erro de negar o direito estatal, tampouco de considerar como legítimo, *a priori*, todo direito que não seja oriundo do Estado e vice-versa: “O fato de uma prática alternativa ser ‘extra-estatal’ ou ‘não-estatal’ não é condição para sua legitimidade” (WOLKMER, 2001, p. 324). A proposta não configura um maniqueísmo ingênuo:

Nem toda manifestação legal não-estatal ou nem todo ‘direito’ aí produzido pode ser justo, válido e ético, pois um corpo social intermediário ou grupo dirigente qualquer pode criar regras perversas objetivando interesses contrários à comunidade, expressando diretamente intentos de minorias identificadas com o poder, a dominação, a ambição, a exploração e o egoísmo. [...] A ausência de valores mínimos e universais relacionados à eticidade e à justiça esvaziam a legitimidade desses ‘direitos’. A legitimidade dos direitos produzidos pelas subjetividades coletivas emergentes depende de determinados ‘critérios-limites’, intimamente associados ao ‘justo’, ao ‘ético’ e ao respeito à vida humana. (WOLKMER, 2001, p. 324)

Para uma melhor compreensão da proposta pluralista de Wolkmer, o próximo item irá abordar quais os fundamentos apontados por esse autor para a emergência do que ele denomina como um novo paradigma para a ciência jurídica.

1.4.3 Fundamentos do pluralismo jurídico comunitário-participativo

Quais são os fundamentos que permitem que se possa afirmar o pluralismo jurídico comunitário-participativo como um novo paradigma para a compreensão do direito em tempos pós-coloniais em substituição ao disfuncional paradigma moderno do monismo jurídico? Como se pode pretender a identificação – ainda mais ambiciosa – de um pluralismo jurídico emancipatório diante de um outro, de caráter conservador ou mesmo pré-moderno? Wolkmer propõe dois tipos de

fundamentos para o pluralismo comunitário-participativo: (1) fundamentos de efetividade material, englobando a preocupação com os novos atores de uma ordem pluralista, denominados *novos sujeitos coletivos* e a preocupação com um *sistema de necessidades humanas fundamentais*; (2) fundamentos de efetividade formal, que abrange a questão da *reordenação política do espaço público* no sentido de sua democratização, o desenvolvimento de uma *ética concreta de alteridade* e uma *racionalidade emancipatória*. (CARVALHO, 2010, p. 28)

1.4.3.1 *Novos sujeitos coletivos*

A ideia de novos sujeitos coletivos rompe simultaneamente com a tradição liberal que afirma o sujeito atomizado como único ator social, típico do individualismo metodológico inerente ao liberalismo político clássico e com a ideia marxista de classe social, como o “sujeito ativo do processo emancipatório” (WOLKMER, 2001, p. 237).

Para Wolkmer, os novos sujeitos históricos são:

[...] identidades coletivas conscientes, mais ou menos autônomos, advindos de diversos estratos sociais, com capacidade de auto-organização e autodeterminação, interligadas por formas de vida com interesses e valores comuns, compartilhando conflitos e lutas cotidianas que expressam privações e necessidades por direitos, legitimando-se como força transformadora do poder e instituidora de uma sociedade democrática, descentralizadora, participativa e igualitária. (2001, p. 240)

Para os fins desta pesquisa, importa verificar em que medida as universidades catarinenses estudadas podem ser inseridas no conceito de novos sujeitos coletivos. O esforço recente pela configuração do *status* jurídico “comunitário” tem produzido uma retórica oficial que em tudo se identifica com a concepção de sujeito de direito plural de Wolkmer, pois as IES são descritas como fruto do esforço das comunidades locais para a satisfação da necessidade fundamental de acesso à educação superior, sendo agentes de transformação social que atuam por meio de uma gestão democrática com profunda inserção *da e na* comunidade. É

objetivo do presente trabalho escutar o que há de concreto e o que não passa de mito nessas narrativas oficiais.

1.4.3.2 Necessidades humanas como fundamentos do direito

Necessidade, para Wolkmer, é “todo aquele sentimento, intenção ou desejo consciente que envolve exigências valorativas, motivando o comportamento humano para aquisição de bens materiais e imateriais considerados essenciais” (2001, p. 242).

Baseando-se na obra de Agnes Heller, Wolkmer defende que a luta coletiva pelo suprimento das necessidades humanas é elemento gerador de novos direitos. Essas necessidades não devem ser concebidas como exclusiva e mecanicamente um reflexo das estruturas do sistema econômico de produção, mas abrangem também “[...] variáveis culturais, políticas, éticas, religiosas e psicobiológicas” (2001, p. 248).

A educação superior é uma dessas necessidades, e pode-se conceber o surgimento das instituições ora estudadas como o resultado da convergência de lutas de grupos locais/ regionais por acesso à educação superior, com um amplo processo de redimensionamento das políticas educacionais nos anos sessenta do século passado, movido por preocupações mais globais de atendimento à demanda por mão de obra qualificada para impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas do estado de Santa Catarina e do País. Uma coisa não exclui a outra, e a incidência de uma visão educacional privatista no processo histórico de surgimento das universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal não suprime o dado fundamental do alto grau de autonomia vivenciado por essas instituições.

1.4.3.3 Reordenação política do espaço público

A configuração de um espaço público democrático que permita práticas decisórias descentralizadas e participativas constitui um dos eixos centrais para o estabelecimento de uma nova ordem pluralista de caráter emancipatório. Aqui se encontra o grande desafio para um país como o Brasil, caracterizado por uma cultura política autoritária,

dependente, centralizadora e corrupta/patrimonialista. São muitos os exemplos de práticas que implicam a privatização cotidiana do espaço público, ainda que este possua uma dimensão institucional de controle e participação múltipla e estruturada. A superação deste quadro não é fácil nem rápida, passando, segundo Wolkmer, pelo resgate de formas de ação humana que valorizem os conceitos de “comunidade”, “políticas democráticas de base”, “participação e controle popular”, gestão descentralizada, poder local e sistema de conselhos. Acrescente-se aqui, por conta do vertiginoso desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, a questão do advento da teledemocracia, que se apresenta como um elemento que pode proporcionar um viés de desenvolvimento de inexploradas possibilidades de integração da comunidade interna e externa da universidade nos seus debates e deliberações mais importantes⁴² (PEREZ-LUÑO, 2004; PICANYOL, 2008; PIANA, 2007).

Concebida a democracia como uma forma de sociedade, onde a vigência simbólica dos direitos humanos institui uma sociedade histórica apta, a partir do que Lefort (1983, 17) chama de “direito aos direitos”, a produzir uma verdadeira “invenção democrática”, é certo que a longa trilha da democratização da sociedade brasileira passa por múltiplos espaços e etapas, desde a eficácia constitucional da democracia semidireta instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil, até a vivência de uma igualdade material que não discrimine mais os pobres, as mulheres, os negros, as crianças, os homossexuais e outros grupos vulneráveis.

Numa proposta pluralista, ganha ênfase a preocupação com a democratização dos espaços estruturais além do Estado, e Wolkmer se preocupa notadamente com o espaço comunitário. Afastando-se da concepção estática de comunidade, que marcou o início da modernidade liberal-capitalista, para ele:

Ainda que possa carregar um sentido por vezes vago e difuso, a noção de ‘comunidade’ implica certo aglomerado social com características singulares, interesses comuns e identidade própria, que, embora inseridos num espectro de relações pulverizadas por consenso/dissenso, interligam-se por um lastro geográfico espacial, coexistência ideológica e carências materiais. (2001, p. 250)

⁴² Ver capítulo IV.

Fundamental aqui é que as comunidades representadas pelos novos movimentos sociais e corpos intermediários da sociedade estabeleçam processos inovadores e autônomos de autogestão na sua luta pela realização das necessidades fundamentais. Apenas uma nova forma de compreender e fazer política pode gerar uma nova forma de cidadania, a cidadania coletiva, sem que se abandonem as conquistas políticas típicas do espaço de poder estatal, denominado genericamente de democracia representativa. Wolkmer enfatiza que o eixo da democratização passa pela intensificação de consultas às bases, pela autonomia comunitária, pela participação e pela adoção de uma estrutura de conselhos (WOLKMER, 2001, p. 258).

No que concerne às IES objeto deste estudo, esse requisito apresenta uma série de fecundas linhas de indagação e desenvolvimento, em especial se se leva em conta que todas as universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal caracterizam suas gestões como democráticas. Se, por um lado, é certo que de cada uma delas se pode falar em processos de autogestão, que aproximam a experiência dessas fundações da experiência das cooperativas, decorrentes em grande medida de sua dupla configuração como fundações (as mantenedoras) e universidades (as mantidas), não se pode duvidar que essa autogestão, na difícil combinação dos princípios meritocráticos e democráticos, possa ter adquirido historicamente um caráter centralizador, autoritário e mesmo oligárquico. Esta é uma das principais indagações para as quais este estudo pode contribuir.

Ademais, se é certo que as instituições estudadas se estruturam necessariamente em conselhos, a estrutura participativa preferida pelo teórico do pluralismo comunitário-participativo, cabe investigar em que medida esses conselhos têm condições de estabelecer uma cultura de livre discussão e participação, e em que nível se dá a inserção da comunidade regional (**quantos** são os representantes e **quem** são os representantes). Há que se verificar em que medida a pluralidade das regras dessas instituições e suas práticas de gestão efetivamente proporcionam à formação do que Chantal Mouffe denomina de “pluralismo agonístico”, situação considerada ideal para o estabelecimento de relações democráticas, caracterizada pela impossibilidade de exclusão do outro (MOUFFE, 1999, p. 26). Em contrapartida, o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação proporciona para as organizações que queiram aprofundar sua experiência democrática um potencial certamente ainda pouco

explorado, mormente se considerarmos o nível de inclusão digital da elite universitária, num país como o Brasil, marcado por brutais desigualdades sociais e econômicas.

1.4.3.4 *Ética concreta da alteridade*

Neste ponto, busca-se enfrentar a questão de como formular valores éticos de caráter emancipatório, valores que consigam conjugar a identidade coletiva plasmada comunitária e historicamente em um *nós* com a individualidade expressada pelo *eu*.

O quadro do qual se parte para esta árdua e fundamental tarefa é o de crise do *ethos* axiológico que marcou o ápice da modernidade burguês-capitalista. Vive-se, por um lado, o desenvolvimento impressionante de uma forma de racionalidade, aquela denominada técnico-instrumental, ao tempo em que as questões atinentes aos valores éticos que norteiam a ação humana consolidam uma diluição que leva a uma situação de esterilidade. A humanidade se aperfeiçoou ao máximo nos problemas relativos aos meios para obtenção de fins, enquanto a discussão sobre os fins mergulhou em um atoleiro paralisante. Como símbolo mais eloquente desta situação – não o único – o Ocidente registrou na sociedade nazista alemã e sua incrivelmente eficaz máquina de exterminar metódica e industrialmente o *homo sacer* daquela oportunidade (AGAMBEN, 2004, p. 147). Não se distancia deste dilema o lançamento das bombas sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki pelos Estados Unidos da América.

A superação desse quadro, afirma Wolkmer, deve conjugar a preocupação com o desenvolvimento de uma ética universalista, tal como o fazem Habermas e Apel, e seus esforços para edificar uma ética universalista do discurso prático-comunicativo, com a elaboração de uma ética concreta de alteridade, que seja capaz de exprimir os valores culturais de povos tradicionalmente oprimidos em termos mundiais, com destaque para a América Latina e o Brasil, regiões do capitalismo periférico ou do Sul metafórico, como prefere Santos. Wolkmer (2001) afirma a necessidade de que o pensamento crítico não se detenha apenas na “engenharia ontológica” para obter valores abstratos, mas que lance seu olhar para os valores que emergem das lutas travadas no âmbito do capitalismo periférico, a partir de duas condições: (1) inspiração numa “práxis concreta” e (2) utilização de categorias teóricas autóctones,

extraídas da contribuição de autores latino-americanos da teologia, filosofia, sociologia e ciência política.

Uma ética concreta da alteridade deve conjugar a preocupação com valores de caráter universalistas (vida, liberdade, bem comum e justiça) com valores locais emergentes das lutas sociais imersas no quadro do capitalismo periférico, como a emancipação, autonomia individual e coletiva, solidariedade e satisfação das necessidades humanas. Na construção desta nova ética concreta, a principal colaboração teórica vem de Dussel. Para ele, a ética de alteridade repousa em duas categorias fundamentais: as noções de totalidade e de exterioridade (2011, p. 52).

Para esse autor, deve-se partir para uma substituição da totalidade idealista individualista europeia por uma totalidade nova comprometida com a justiça e com a emancipação dos oprimidos em todos os tempos e lugares. No que concerne à noção de exterioridade, Dussel pensa na construção de alteridades subjetivas, portadoras de dignidade humana concreta nas identidades historicamente desrespeitadas, como a dos indígenas, dos negros, mulheres, mestiços etc.

Aqui se deve resgatar a noção de interculturalidade, que nega a universalidade pronta e acabada dos direitos humanos, vistos apenas como expressão da concepção de dignidade hegemônica no Ocidente. A construção de valores humanos que possam contribuir no processo de emancipação deve necessariamente promover um verdadeiro diálogo intercultural, onde, a partir de ideias como a “tradução”, “mestiçagem” e “hermenêutica diatópica”, se possa cogitar a nova elaboração de uma carta de direitos fundamentais, desta vez universais, não na saída, mas na chegada, ou seja, universais porque é resultado de um amplo e irrestrito processo de diálogo intercultural (SANTOS, 2006, p.452).

1.4.3.5 Racionalidade emancipatória

O último dos fundamentos formais de um pluralismo jurídico comunitário é a racionalidade emancipatória. O processo de racionalização na Modernidade atingiu todos os níveis da vida social e trouxe “progresso material, técnico e científico dos sistemas de organização da vida produtiva” (WOLKMER, 2001, p. 273), mas comprometeu a liberdade, a qualidade do ambiente de vida e as

condições espirituais e culturais do homem. Trata-se de uma racionalidade que nasceu no Iluminismo, ligada à ascensão do mercantilismo e à secularização resultante do advento da cultura liberal burguesa, profundamente individualista e antropocêntrica.

Weber via o processo de racionalização como um desencantamento do mundo, um processo de intelectualização que leva ao domínio da razão técnica disciplinada e ao dismantelamento das crenças e mitos do mundo primitivo. Um mundo antes visto exclusivamente pelo viés normativo passa a ser descortinado no desvendamento das relações de causa e efeito entre os fenômenos, o que permite o crescente domínio da natureza e o incremento de ações coordenadas com obtenção de cada vez maior previsibilidade. Em Weber, o processo de construção de um mundo racionalizado consolida a liberdade individual como processo de autorresponsabilização em meio à sujeição universal (WOLKMER, 2001, p. 274).

A obra jurídica de Kelsen, quando lida em separado de suas contribuições na área da ciência política, aplica esta racionalidade meramente instrumental ao fenômeno jurídico, concebendo o direito apenas como uma técnica social específica de motivação de comportamentos, que se diferencia de outras técnicas, não por seu conteúdo, mas por atuar por meio da imputação de sanções (KELSEN, 1992, p. 21 e ss.). A leitura de seus textos sobre a democracia, onde se manifesta pela legitimidade racional exclusiva deste tipo de organização social – democrática –, reintroduz um elemento normativo axiológico ali onde parecia haver apenas pura descrição (KELSEN, 2002, p. 103).

Por outro lado, uma visão crítica de teor marxista se estabelece identificando neste mesmo processo de racionalização aspectos negativos decorrentes, como a alienação, a dominação e a coisificação do sujeito. Para autores como Adorno e Horkheimer, o projeto iluminista prometia a emancipação humana, mas o desenvolvimento focado na técnica e na ciência, intrínseco ao desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, levou ao predomínio de uma razão instrumental que é opressora e sufoca a razão emancipatória (WOLKMER, 2001, p. 275).

Nas décadas de 70 e 80 do século passado, a filosofia europeia retomou esta problemática no contexto de afirmação de um paradigma pós-moderno, com Deleuze, Derrida, Lyotard e Vattimo. Esses autores fizeram uma crítica radical do projeto racional da modernidade, negando sua viabilidade, e afirmando o racional como inerentemente fragmentado e dominado por particularismos e diferenças. Como visto

anteriormente, Santos denomina esta corrente filosófica de “pós-modernismo celebratório” (SANTOS, 2006, p. 37).

Habermas é um dos autores contemporâneos que se propõe à tarefa de fazer uma crítica da razão moderna sem negá-la totalmente. O autor alemão quer reconstruir a razão moderna, redirecionando-a para uma razão comunicativa, fundada na interação humana, no livre consenso e na argumentação comunicativa. Habermas acredita ser possível superar a dominação e a alienação resultantes da razão instrumental por meio da ação comunicativa sustentada no entendimento concreto e no consenso não coagido. Para que tal seja possível, são necessários a mudança no paradigma da ação, a reordenação dos sujeitos sociais, que hoje se articulam em torno de objetos e devem passar a se articular com outros sujeitos em contexto participativo, e o abandono da razão meramente instrumental para a adoção de uma razão discursiva e humanizadora (WOLKMER, 2001, p. 276).

Habermas concebe a racionalidade humana não como uma faculdade abstrata, mas como um procedimento argumentativo em que dois ou mais sujeitos se põem de acordo em questões sobre a verdade, legitimidade e valores⁴³.

Para Wolkmer,

Por transcender formas desagregadoras e distorcidas assumidas pela racionalidade iluminista, a teoria macrocômica e interdisciplinar de Habermas é o ponto

⁴³ “A razão comunicativa distingue-se da razão prática por não estar adstrita a nenhum ator singular nem a um macrosujeito sociopolítico. O que torna a razão comunicativa possível é o *médium* linguístico, através do qual as interações se interligam e as formas de vida se estruturam. Tal racionalidade está inscrita no *telos* linguístico do entendimento, formando um *ensemble* de condições possibilitadoras e, ao mesmo tempo, limitadoras. Qualquer um que se utilize de uma linguagem natural, a fim de entender-se com um destinatário sobre algo no mundo, vê-se forçado a adotar um enfoque performativo e a aceitar determinados pressupostos. Entre outras coisas, ele tem que tomar como ponto de partida que os participantes perseguem sem reservas seus fins ilocucionários, ligam seu consenso ao reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade criticáveis, revelando a disposição de aceitar obrigações relevantes para as consequências da interação e que resultam de um consenso. E o que está embutido na base de validade da fala também se comunica às formas de vida reproduzidas pela via do agir comunicativo. A racionalidade comunicativa manifesta-se num contexto descentrado de condições que impregnam e formam estruturas, transcendentalmente possibilitadoras; porém, ela própria não pode ser vista como uma capacidade subjetiva, capaz de dizer aos atores o que *devem* fazer. A razão comunicativa, ao contrário da figura clássica da razão prática, não é uma fonte de normas do agir.” (HABERMAS, 1997, p. 20) Sobre o pensamento de Habermas, ver também: INGRAM, 1994; ARAGÃO, 1997 e DUTRA, 2005.

de partida da discussão sobre toda e qualquer reflexão que envolva, hoje, a problematização de uma nova racionalidade. (WOLKMER, 2001, p. 280)

Wolkmer aponta, porém, que o pensamento habermasiano apresenta limites quando se trata de pensar a racionalidade em sociedades periféricas: (1) a razão comunicativa foi pensada para sociedades de capitalismo avançado, onde já se atingiu alto grau de satisfação de necessidades; (2) a ação comunicativa foi pensada para sociedades onde existam sujeitos livres, que também não é o caso das sociedades latino-americanas, onde historicamente se vê quadros majoritários de opressão, desigualdade e exclusão; (3) dificuldade de atingir consensos autênticos em espaços periféricos marcados pela fragmentação e tensão sociais; (4) a comunidade de interlocutores exigida por Habermas exige atributos quase utópicos, com sujeitos que não mentem, ameaçam; (5) há uma supervalorização da racionalidade humana, desconsiderando elementos irracionais constitutivos do ser humano (2001, p. 277).

Para Wolkmer,

[...] toda formulação teórica que envolva processos racionais deve partir das necessidades, reivindicações, conflitos e lutas históricas. Isso implica redefinir os processos de racionalização como decorrência das formas alcançadas de vida e das condições históricas geradas pelas práticas sociais cotidianas. (2001, p. 281)

A racionalidade emancipatória deve ser pensada não a partir de um exercício mental metafísico e apriorístico, mas a partir da pluralidade das experiências concretas vivenciadas em contextos periféricos, como o da implantação e desenvolvimento das ICES catarinenses.

1.5 PLURALISMO JURÍDICO E NEOCORPORATIVISMO

Não é estranho que um estudo que tenha por objeto a universidade adote uma base teórica pluralista jurídica. Como se sabe, as universidades atuais decorrem diretamente de uma tradição

institucional inaugurada por volta do ano de 1200 da era cristã, em Bologna, Paris e Oxford. Era o período da Idade Média, caracterizado justamente pelo pluralismo político e jurídico na Europa. Não são raros os casos em que a universidade antecedeu no tempo a constituição de alguns dos atuais Estados modernos. Nesta situação, a legitimidade científica para a adoção de um marco pluralista é quase indiscutível, ainda que os autores monistas possam pretender que o conceito de recepção consiga dar conta de inserir a integralidade dos ordenamentos jurídicos dessas pluricentenárias instituições na unidade formal do sistema estatal.

Quando o olhar repousa sobre a realidade universitária catarinense e brasileira, percebe-se, de imediato, que este não é o caso. Aqui, em nossas paragens, a universidade tardou a surgir, sendo bem posterior no tempo à consolidação do Estado brasileiro independente. Mesmo em se tratando das universidades catarinenses estudadas, é certo que, apesar de compartilharem o regime jurídico de direito privado, sua origem formal se encontra inequivocamente num ato estatal, mais precisamente em diversas leis municipais de criação de suas fundações mantenedoras. Aqui se poderia logo apressadamente advogar que todas as normas produzidas no contexto existencial dessas instituições, normas estatutárias, regimentais e demais normas de escalão inferior derivam sua validade jurídica diretamente do ordenamento do Estado, não passando de meras normas de direito administrativo, se se adota uma posição mais publicista quanto ao regime jurídico dessas IES, ou de normas do tipo contratual, se se adota uma visão mais privatista. Neste caso, o conceito de produção normativa por delegação daria conta do recado, não havendo necessidade de se falar em pluralismo jurídico.

Ocorre, porém, que a configuração jurídica das IES estudadas sempre, *ab ovo*, esteve marcada por uma grande indeterminação quanto a que tipo de instituição afinal se tratava. O hibridismo resultante da experiência catarinense foi se intensificando com o tempo, na medida em que, por um lado, os diversos legisladores estatais produziram leis e normas que ao longo dos anos aumentaram as situações onde o silogismo legal se tornava cada vez mais difícil para as idiossincráticas universidades e, por outro lado, as próprias instituições, talvez as experiências universitárias de maior autonomia existentes em solo pátrio, diante do desafio de “tocar a vida” num quadro inalterado de elevada insegurança jurídica que marca toda a sua trajetória histórica, eram obrigadas a produzir uma normatividade plural própria, inerente à sua condição absolutamente *sui generis*. O seu surgimento a partir da

mobilização das comunidades interioranas locais na luta pela satisfação do direito à educação superior, a posterior condição de universidade – e sua consequente autonomia – combinados com um alto grau de indeterminação regulatória estatal para as suas mantenedoras, por serem fundações criadas pelo Estado mas não integrarem de fato a Administração Pública indireta, levou sua condição idiossincrática ao paroxismo, refletido este em suas normas internas e nas articulações que essas instituições fazem em seu cotidiano esforço existencial de manutenção e sobrevivência. Essa normatividade própria se relaciona com as normas do Estado de múltiplas maneiras, não sendo uma relação de mera complementaridade, tomando, não raras vezes, uma mal disfarçada feição *contra legem* ou mesmo com traços neocorporativos.

O corporativismo consiste na doutrina política que “[...] propugna a organização da coletividade baseada na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais (corporações)” (INCISA, 1995, p. 287). O corporativismo teve largo desenvolvimento na Itália fascista de Mussolini, com reflexos inclusive no Brasil de Vargas, que flertou com o fascismo, principalmente no período denominado Estado Novo (SKIDMORE, 2010, p. 54-73).

O neocorporativismo se apresenta com uma característica fundamentalmente diferente do corporativismo clássico. Enquanto neste é o Estado que estabelece as bases das suas relações com os corpos representativos dos interesses particulares/profissionais, no neocorporativismo as organizações parciais são livres para aceitar ou não relações com o Estado, contribuindo inclusive para definir o teor destas relações (REGINI, 1995, p. 818).

Para Regini,

O aspecto mais característico [do neocorporativismo], porém, está na sua específica relação com a máquina do Estado. É o Estado que dá a estas associações o reconhecimento institucional e o monopólio na representação dos interesses do grupo, assim como é o Estado que delega a elas um conjunto de funções públicas. (1995, p. 818)

A premissa deste trabalho, portanto, é a de que uma adequada leitura do fenômeno das universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal deve ser realizada mediante a utilização do ferramental conceitual do

pluralismo jurídico. Diante do quadro atual de grandes mudanças no ensino superior brasileiro e do esforço coordenado das IES estudadas com outras IES brasileiras, que neste exato momento empreendem ações conjuntas no sentido de encontrarem um marco jurídico mais claro dentro do conceito legal de entidades “comunitárias”, o pluralismo jurídico comunitário-participativo deve servir para permitir uma análise de em que medida essas organizações, em suas normas e práticas internas, se aproximam efetivamente mais de uma experiência de caráter autônomo, comunitário e emancipatório, ou de uma experiência que Wolkmer denomina de neocorporativa de mero teor conservador (2001, p. 77).

CAPÍTULO II

2 UNIVERSIDADES CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL: UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS?

A investigação sobre as universidades comunitárias implica de imediato a necessidade de esclarecer-se em que consiste o gênero universidade e a espécie, a instituição de ensino classificada como comunitária. A resposta à segunda questão se desdobra e se torna mais complexa na medida em que, como se verá oportunamente, a inserção de uma IES no rol das instituições comunitárias – ao menos do ponto de vista da legislação vigente – envolve considerações sobre as características não apenas da universidade, denominada usualmente como entidade mantida, mas em especial sobre a instituição mantenedora, no caso das universidades catarinenses estudadas, as fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal. Os problemas atinentes à mantenedora e mantida serão distinguidos analiticamente, de modo que ficará para o terceiro capítulo o tratamento das implicações da configuração fundacional específica – de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal – das instituições objeto deste estudo. Este capítulo tratará exclusivamente da questão da universidade, entidade mantida.

Buscará, portanto, apresentar o surgimento das universidades no mundo, no Brasil e em Santa Catarina, assim como acompanhar seu desenvolvimento ao longo da história e debater os principais modelos até aqui estabelecidos. A pesquisa escrutará o desenvolvimento tardio da instituição universitária em nosso país e se dedicará especialmente a refletir criticamente sobre os diversos tipos de instituições de ensino superior existentes no Brasil, mormente a partir da década de 1960, período em que surgiram em Santa Catarina as instituições que hoje pretendem a denominação de universidades comunitárias, objeto desta tese. Também analisará as mudanças recentes no ensino superior brasileiro, marcado pela expansão vertiginosa do setor privado a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e seus impactos no ensino superior catarinense. Mas, antes de

seguir em frente, a primeira pergunta a ser enfrentada é: o que é uma universidade?

O signo “universidade” não escapa da vagueza e da ambiguidade que caracterizam os demais signos linguísticos. Instituição que se desenvolve ininterruptamente no Ocidente há pelo menos oito séculos, muito diversificadas entre si, são as organizações que ao longo deste período receberam a denominação “universidade”. Para o quadro brasileiro, o artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil trata da instituição universitária, oferecendo alguns elementos para a discussão: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” (BRASIL, 1988). A partir da dicção constitucional se poderia inferir que, ao menos no Brasil atual, a universidade seria aquela instituição dotada de autonomia e que tem por finalidade a atuação indissociável no ensino, na pesquisa e na extensão. A observação da realidade brasileira, que atribui a denominação “universidade” para instituições tão díspares como a Universidade de São Paulo (99 cursos de graduação, 144 mestrados e 144 doutorados acadêmicos, única universidade brasileira posicionada entre as melhores 200 do mundo) e outras sem um programa de mestrado sequer, evidencia que a Constituição aponta mais para o *dever ser* que para o mundo do *ser*. Mais ainda, ao indicar a indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão como característica inerente às universidades brasileiras, está indicando um dos modelos desenvolvidos historicamente no mundo, o modelo alemão da universidade de pesquisa.

Charle e Verger (1996) assinalam a impossibilidade de uma definição de universidade que abranja toda a diversidade institucional manifestada ao longo de todos estes oito séculos, nos mais diversos países do globo terrestre. Sendo assim, o que é possível fazer para os fins do presente trabalho é recuperar a história dessa instituição ao longo do tempo e analisar a definição legal brasileira de universidade em geral e universidade comunitária em especial, o que será feito a seguir.

2.1 TRAJETÓRIA DAS UNIVERSIDADES

Apesar de as universidades se configurarem de diferentes maneiras no espaço e no tempo, há consenso entre os autores que aquilo que hoje se denomina “universidade”, ou seja, uma comunidade de professores, alunos e funcionários, dotada de certa autonomia, e que tem por finalidade cultivar o conhecimento produzido socialmente em seu grau mais elevado em cada época, surgiu na Europa em data imprecisa, por volta do início do século XIII. Existe uma disputa para afirmar qual foi a primeira instituição com estas características, a primeira universidade, mas se pode afirmar com certeza que três foram as pioneiras, desenvolvendo-se em lugares diferentes e com configurações peculiares: as universidades de Bolonha, Paris e Oxford (CHARLE; VERGER, 1996, p. 13). O surgimento da universidade não deve, entretanto, ser visto como o início da preocupação humana com o saber, sua produção e divulgação, ou com a formação de sujeitos aptos a lidar com esse saber. Antes dessa data, em formatos distintos, a humanidade já produzia e divulgava o conhecimento.

Segundo Chaparro:

Se puede afirmar que la ciencia tuvo sus raíces históricas en dos fuentes principales: de un lado, la tradición técnica y artesanal, en la que las experiencias y habilidades se desarrollaban y transmitían de una generación a otra; y de otro, la tradición espiritual y filosófica en la que las ideas y aspiraciones humanas crecían y se comunicaban. (2010, p. 3)⁴⁴

Na Mesopotâmia, ainda no terceiro milênio antes de Cristo, já havia referências a aspectos matemáticos, em especial de aritmética, desenvolvidos e utilizados para finalidades práticas, como dividir objetos ou contar víveres. Aquele povo também desenvolveu em certo grau a astronomia e a medicina, sempre com propósitos práticos. A astronomia, ainda não dissociada do que hoje se denomina como astrologia e sua crença na influência da posição dos astros celestes nos

⁴⁴ “Pode-se afirmar que a ciência teve suas raízes históricas em duas fontes principais: de um lado a tradição técnica e artesanal, onde as experiências e habilidades se desenvolviam e se transmitiam de uma geração a outra; e, de outro, a tradição espiritual e filosófica em que as ideias e aspirações humanas cresciam e se comunicavam.” (Tradução livre)

destinos humanos, acabou por gerar um efetivo conhecimento sistemático da abóbada celeste e a construção de um calendário de base lunar. Na medicina, os mesopotâmios não tinham a preocupação de desenvolver uma teoria sobre os fenômenos ligados à vida, mas geraram, a partir de um método de observação atenta e minuciosa, métodos eficazes para a cura das moléstias de sua época (CHAPARRO, 2010, p. 4).

Os antigos egípcios também granjearam fama por seus conhecimentos científicos, cultivados ordinariamente por suas classes dirigentes e, em especial, a classe sacerdotal. Ali se desenvolveu a matemática e a geometria para uso na agrimensura, bem como a física hidráulica, necessária para o domínio e utilização das águas do rio Nilo. A química também foi estudada pelos egípcios, que desenvolveram fórmulas mantidas em segredo para a produção de esmaltes, corantes e substâncias necessárias para o embalsamamento de cadáveres. Dedicaram-se, além disso, ao estudo da astronomia e da medicina (CHAPARRO, 2010, p. 5). As monumentais pirâmides de construção complexa remanescem como prova da elevação do saber nessa civilização.

Mais recente e complexa foi a contribuição dos gregos antigos. Pela primeira vez no Ocidente, o saber deu um salto qualitativo, indo além das preocupações com sua aplicação prática e, a partir de reflexões sobre a própria atividade científica, configurando uma teoria geral e sistemática. Os gregos lentamente foram circunscrevendo o conhecimento mitológico e desenvolvendo a *episteme*, conjunto de saberes fundados em causas racionais (objetividade), que opunham à *doxa*, que designava um mero conjunto de opiniões (subjetividade) e à *techné*, palavra referida aos saberes artesanais. Os gregos trabalhavam com um conceito unitário do saber, não concebendo ainda a ideia de ciências: havia apenas a filosofia, com forte predomínio do caráter especulativo sobre a observação e a experiência.

Para Jaeger:

Por mais elevadas que julguemos as realizações artísticas, religiosas e políticas dos povos anteriores, a história daquilo que podemos com plena consciência chamar cultura só começa com os gregos. [...] Sem a concepção grega da cultura não teria existido a “Antigüidade” como unidade histórica, nem o “mundo da cultura” ocidental. (1994, p. 5 e 7)

Na verdade, os gregos antigos desenvolveram uma filosofia em seu caráter mais abstrato e especulativo, com predominância dos aspectos dedutivos sobre os indutivos, denominada de metafísica. A contribuição grega é dividida em três grandes períodos: o período pré-socrático, que vai até o século V a.C., o período ateniense, nos séculos V e IV a.C., apogeu da cidade-Estado de Atenas e sua cultura, e o período alexandrino, situado entre os séculos III a.C. e II d.C. (CHAPARRO, 2010, p. 7).

O primeiro período grego é o período dos assim chamados filósofos da natureza, onde o caráter especulativo do pensamento cede maior espaço para a observação e experimentação. Movidos pela curiosidade intelectual, sem aspirar já a um domínio sobre a natureza, esses pensadores abriram o caminho para uma compreensão não mais normativa e sobrenatural do mundo, mas sim fundada na ideia de que os fenômenos naturais são o resultado de relações determináveis pelo homem. São desse período: Tales de Mileto (625-546 a.C.) e sua hipótese da origem do universo na água; Anaxágoras (500-428 a.C.) e sua teoria do *nous*; a doutrina dos quatro elementos de Empédocles (495-435 a.C.); o primeiro atomismo e a estrutura matemática da natureza de Pitágoras (582-507 a.C.); os debates sobre a imutabilidade ou transformação do existente, opondo Parmênides (530-470 a.C.) e Heráclito (535-484 a.C.). Pitágoras foi o mais destacado filósofo desse período, formando uma comunidade de discípulos em torno do culto do deus Apolo. Os pitagóricos afirmavam que a essência de todas as coisas era o número, já que encontravam nelas uma regularidade matemática. Foram os primeiros a designar o conjunto de todas as coisas como *cosmos*, na medida em que viam no mundo uma ordem relacional (CHAPARRO, 2010, p. 8).

O auge do pensamento grego é contemporâneo ao apogeu cultural e político de Atenas, nos séculos V e IV a.C. Nesse período se destacam nomes de todos conhecidos, como Sócrates, Platão, Aristóteles e Hipócrates, e vai estabelecer-se a ideia de que as teorias não são algo pronto e acabado para a explicação da realidade, mas construções suscetíveis de submeterem-se ao debate e experimentação e a partir daí aperfeiçoarem-se. Hipócrates (460-377 a.C.) “[...] *supo a la medicina el estatuto de ciencia, esto es, de conocimiento que se procura com um método específico.*”⁴⁵ (CHAPARRO, 2010, p. 9). Ele e seus discípulos produziram o mais importante documento médico científico da

⁴⁵ “[...] tratava a medicina com o estatuto de ciência, isto é, de conhecimento buscado com um método específico.” (Tradução livre)

antiguidade que chegou até os dias de hoje, o *Corpus Hippocraticum*, constituído por mais de cinquenta tratados marcados pela atitude antidogmática e pela abordagem do ser humano como ser físico concreto, relacionando sistemática e ordenadamente uma série de doenças conhecidas e os tratamentos mais eficazes até então conhecidos.

A contribuição de Sócrates (469-399 a.C.) não pode ser exagerada. Em que pese não tenha deixado nada escrito, a repercussão do seu pensamento e sua atitude crítica repercute em seus discípulos e produz muitos frutos. Teve muita influência instruindo os cidadãos atenienses no exercício da retórica e da dialética, extremamente necessárias para a constituição de uma esfera pública marcada pelos imperativos de uma ética pessoal e cívica, numa sociedade por primeira vez democrática. Seu discípulo mais famoso, Platão (427-347 a.C.), fundou a Academia, a primeira instituição do seu gênero na Grécia, de grande impacto na produção e difusão do saber. Aristóteles, discípulo de Platão, fundou a sua própria escola, denominada Liceu, de onde organizou o saber de sua época em um sistema coerente, dividido em ciências produtivas (voltadas a uma finalidade que se encontra além da ação humana, ou seja, que leva à produção de alguma obra/objeto, v.g. medicina, arquitetura, oratória), ciências práticas (das quais o objeto são as ações humanas, cujas finalidades se esgotam em si mesmas, v.g. a ética e a política) e ciências teóricas ou teóricas (dedicadas ao estudo das coisas que independem das ações humanas e que pelos homens apenas podem ser contempladas, v.g. física, biologia, astronomia, metafísica etc.) (CHAUI, 1996, p. 41-42).

Para Chaparro:

[...] la Academia platónica y el Liceo aristotélico fueron instituciones 'novedosas' en el ámbito de la educación en Grecia, en un periodo en el que el hombre (ciudadano libre y responsable de la ciudad-estado) pasó a un primer plano, dando origen a saberes y técnicas que lo hicieron más consciente de sí, de sus potencialidades y realizaciones. (2010, p. 11) ⁴⁶

⁴⁶ “[...] a Academia platônica e o Liceu aristotélico foram instituições inovadoras no âmbito da educação na Grécia, num período em que o homem (cidadão livre e responsável da cidade-Estado) passou a um primeiro plano, dando origem a saberes e técnicas que o fizeram mais conscientes de si, de suas potencialidades e realizações.” (Tradução livre)

Com a derrota para Filipe da Macedônia, inaugura-se o último período clássico grego, onde se dará uma enorme difusão da cultura helênica a partir das conquistas de Alexandre Magno (356-323 a.C.), que atingiram praticamente todo o Oriente conhecido. Aqui ganhará força o fenômeno da especialização dos saberes, com a preocupação de delimitação de campos autônomos, ainda que se tenha mantido o espírito contemplativo em prejuízo da vertente que explora a técnica aplicada. O ápice desse período se encontra nos séculos III-II a.C., em especial com a fundação, na cidade de Alexandria por Ptolomeu II Filadelfo, do museu e da famosa biblioteca de Alexandria. Essa biblioteca, desenvolvida contígua ao museu, teve por modelos a Academia e *Liceo* atenienses, objetivando reunir todo o material (livros e instrumentos) necessário para as investigações médicas, biológicas e astronômicas. Desta forma,

[...] esta institución helenística reunía en si de manera incipiente los ingredientes de las futuras academias universitarias: la interacción de los conocimientos literarios y científicos, los medios materiales necesarios, un plantel de profesionales pagados por el Estado y dedicados a la labor investigadora, a la par de una atención expresa a la vertiente transmisora del saber. (CHAPARRO, 2010, p. 14)⁴⁷

Na sequência, o conhecimento grego e oriental foram compilados pela cultura romana e, em especial, devido ao papel unificador que a língua latina teve numa Europa fragmentada em inúmeros idiomas, influenciaram o desenvolvimento de campos de conhecimento fundamentais como o direito, as ciências e as humanidades: “*El latín fue para Occidente la patria natural e histórica del lenguaje técnico de las diversas disciplinas que integraron la cultura moderna.*” (CHAPARRO, 2010, p. 25).

Saindo da tradição Ocidental, a universidade imperial da China, fundada em 124 a.C., durante a dinastia Han, encimava o sistema educativo oficial e tinha como principal função o recrutamento dos futuros funcionários da burocracia estatal. O que ali era ensinado em

⁴⁷ “[...] esta instituição helenística reunia em si, de maneira incipiente, os ingredientes das futuras academias universitárias: a interação dos conhecimentos literários e científicos, os meios materiais necessários, um grupo de profissionais pagos pelo Estado e dedicados ao trabalho de investigação, acompanhados de uma preocupação expressa com a transmissão do saber.” (Tradução livre)

seus primórdios compreendia cinco livros intitulados: o livro das mudanças, o livro de odes, o livro dos documentos, os rituais e os anais das primaveras e outonos, conhecidos como clássicos confucianos. Havia uma cátedra para cada obra e com as divergências hermenêuticas chegou-se a catorze cátedras. Os professores eram funcionários da burocracia do Estado, e sua permanência na universidade era uma etapa para ascensões futuras na estrutura estatal. Essa universidade estabeleceu o critério de pertencimento a uma elite, como o domínio dos textos canônicos confucianos e ao comportamento exemplar definido nesses textos. Com o fim da dinastia Han, houve fragmentação do Império e dissolução do sistema educacional; reunificado em 589, em meados do século VIII, sob a dinastia Tang, foi criada uma nova agência estatal para o ensino superior, chamada Junta Diretiva da Academia Estatal, com funções semelhantes e formato aprimorado. Esta se dividia em seis escolas: Escola dos Filhos do Estado, Grande Escola, Escola das Quatro Portas, Escola das Leis, Escola da Caligrafia e Escola de Matemática (FANOUSCH, 2010, p. 19).

A Universidade Imperial foi secundada na China desde o século XII por academias privadas, que se localizavam em lugares distantes da influência do Estado, e forneciam uma formação mais estrita e intelectualmente mais ativa. Essa instituição foi dissolvida com as reformas de 1898, tendo sido criada em seu lugar a Universidade Imperial da Capital, depois denominada de Universidade de Pequim, nos moldes modernos das congêneres europeias (FANOUSCH, 2010, p. 20).

Ainda no continente asiático, a antiga Pérsia – atual Irã – de Dario (522-486 a.C.) também desenvolveu instituições de altos estudos, sendo o primeiro registro o da Escola de Medicina de Saeis, contendo uma biblioteca. Nesse período, existia também uma instituição acadêmica em Hamedan e a Academia de Ardeshir em Sard, com amplo desenvolvimento na área de engenharia civil, voltada à construção de estradas e irrigação. Posteriormente, durante a dinastia Sassaniana (226-641 d.C.), a Universidade de Gondishapour recebeu estudiosos de todo o mundo, com abordagem de todas as áreas do saber até então conhecidas, incluindo cursos liberais e profissionalizantes (FASSAEI, 2004, p. 553).

Por fim, o desenvolvimento da cultura islâmica, a partir da expansão ocorrida nos séculos VII e VIII, colocou-a em contato com as heranças intelectuais das civilizações da antiguidade. A partir de estudiosos islâmicos, muito do conhecimento clássico pôde ser preservado, corrigido e aperfeiçoado: *“la ciencia árabe había madurado y era la continuación activa y crítica de la ciencia clásica”* (SAMSÓ,

2010, p. 33). Houve grande desenvolvimento da matemática, da física e da astronomia. O Islã criou a madraça, um colégio de altos estudos que se opunha à escola tradicional de ensino elementar, a *kuttāb*. A primeira madraça foi criada em 1067, em Bagdá. As madraças eram centros de educação islâmica e se dedicavam em particular ao estudo do direito islâmico. O desenvolvimento científico na área do Islã foi de tal vulto que se pode afirmar que, em seu início, a ciência cristã era dominada pela ciência árabe (SAMSÓ, 2010, p. 38).

2.1.1 Universidade, panorama geral desde o surgimento na Europa

Se é verdade que as civilizações sempre estiveram acompanhadas de escolas onde mestres ensinavam discípulos, é fato que no Ocidente, mais especificamente na Europa, a universidade surgirá apenas a partir do século XIII:

A despeito de seus precursores gregos, no entanto, a universidade é, como Hastings Rashdall escreveu, ‘uma instituição medieval’. Durante a Idade Média, ela desenvolveu muitas das características que predominam hoje em dia – um nome e uma localização central, mestres com um grau de autonomia, alunos, um sistema de palestras, um procedimento para exames e outorga de diplomas, e até mesmo a estrutura administrativa com suas ‘faculdades’. (KERR, 2005, p. 21)

Durante a Idade Média, as escolas se situaram nos mosteiros e em algumas paróquias e lá se ensinavam as artes liberais, compreendendo o *trivium* (gramática, retórica e lógica) e o *quadrivium* (aritmética, geometria, astronomia e música), consideradas à época como o caminho para a arte do divino, a teologia, o conhecimento de Deus. O primeiro passo para o surgimento das universidades foi o surgimento lento de uma diferenciação no terceiro estado: ao lado dos camponeses irrompiam os burgueses, os habitantes das cidades dedicados ao pequeno comércio. Com este movimento, o ensino e o saber passaram dos mosteiros para as catedrais das cidades, emergindo as escolas catedrais. De início, o termo “universidade” não designava ainda uma comunidade corporativa, mas sim um conjunto

informal de alunos e professores. O termo mais utilizado à época era o de *studium generale*, lugar para onde afluíam estudantes em busca das lições dos mestres das matérias superiores, como teologia, direito e medicina. A escola catedralícia de Notre Dame foi criada no século XII e se tornou uma das mais preeminentes, tornando-se uma das primeiras universidades (PESET, 2010, p. 66).

*Para funcionar como corporaciones, las universidades necesitaban, en teoría, ser reconocidas tanto por la Iglesia (el papa) como por el Estado (el rey), aunque tal reconocimiento les llegó cuando llevaban un tiempo activas, ya a principios del siglo XIII.*⁴⁸ (PESET, 2010, p. 68)

Em Paris, o registro do surgimento da universidade advém do conflito entre a corporação dos professores e estudantes, que se uniram no combate aos excessos da autoridade designada pela Igreja – o chanceler da catedral – para conceder os graus naquela jurisdição. Diante da exigência deste de um juramento de obediência para a concessão dos graus, os interessados buscaram junto ao papa Inocêncio III uma solução para o problema. Uma bula papal (1212) apoiou os professores em prejuízo do chanceler, e um delegado do papa, Robert de Courson, confeccionou os primeiros estatutos (1215) que foram aprovados pela assembleia de professores. Em 1245, a universidade já estava consolidada, com reitor e seus procuradores, professores e alunos que acorriam de diversos lugares. A universidade foi protegida pelos reis franceses desde o seu início (CHARLE; VERGER, 1996, p. 19).

A universidade se consolidou na Itália durante o longo conflito entre guelfos e gibelinos. Em Bolonha, a universidade surge como iniciativa de estudantes, que se agrupavam em sociedades privadas e contratavam e remuneravam os professores. Em 1155, as escolas de direito bolonhesas já eram consideradas importantes o suficiente para que o imperador Frederico Barba Ruiva concedesse sua proteção especial, mas a mudança decisiva veio a partir do ano de 1190. Aqui os estudantes passaram a se organizar por nações (alemães, provençais, ingleses etc.), com amplos poderes de contratar os professores e

⁴⁸ “Para funcionar como corporações, as universidades necessitavam, em tese, ser reconhecidas tanto pela Igreja (o Papa) quanto pelo Estado (o rei), ainda que tal reconhecimento tenha lhes chegado quando já estavam ativas há algum tempo, desde o início do século XIII.” (Tradução livre)

estabelecer os conteúdos a serem estudados e, pouco a pouco, as nações se reagruparam em universidades, de início duas, a dos italianos e a dos estrangeiros. Cada universidade tinha o seu reitor, eleito anualmente. Em 1230, a universidade de Bolonha já estava constituída da perspectiva dos direitos civil e canônico, e são de 1252 seus estatutos mais antigos preservados (CHARLE; VERGER, 1996, p. 16).

Na Inglaterra, consta que a universidade de Oxford nasceu de uma imigração de professores de Paris, por volta do ano de 1200. A execução de estudantes por ordem do rei produziu um êxodo à Cambridge, o que gerou a segunda universidade inglesa. Em Oxford, não havia reitor, apenas um chanceler nomeado pelo bispo de Lincoln, dotado de jurisdição eclesiástica e civil. As residências de estudantes tiveram muita importância nas universidades inglesas (CHARLE; VERGER, 1996, p. 20).

Na península Ibérica, a primeira universidade foi a de Palencia, de 1220, extinta em poucas décadas por dificuldades financeiras. Poucos anos depois, Alfonso IX de Leon fundou a Universidade de Salamanca (1243) a partir da escola catedralícia, que chegou aos dias de hoje. A princípio, os professores eram nomeados pela catedral, mas aos poucos esta incumbência passou para o voto dos estudantes.

A universidade portuguesa tem suas origens em Lisboa, com transferências constantes para Coimbra, onde ficou por fim. No final do século XIII, Dionísio I atendeu ao pedido do clero e fundou o Estudo Geral de Lisboa. Em 1308, houve a primeira transferência para Coimbra, devido à falta de alojamentos para os estudantes e para afastar as confusões por eles provocadas na cidade onde estava instalada a corte. Sua estrutura era semelhante à de Bolonha. Coimbra seguirá sendo a única universidade lusa até o século XX, quando Salazar, nos primeiros anos de seu regime de mais de quatro décadas, fundará a Universidade de Lisboa (PESET, 2010, p. 58).

Já na América colonizada pelos espanhóis, antes da chegada dos conquistadores espanhóis, os registros indicam a existência não apenas de um sistema educativo, mas também de uma concepção de educação entre os povos nahua e maia. Esta formação atendia a três dimensões: moral, intelectual e física.

Entre os maias existia mesmo uma educação estatal institucionalizada, com papéis diferenciados e bem definidos entre mestres e alunos. Aos indivíduos das classes baixas se ensinavam questões técnicas e práticas, aos pertencentes às classes superiores estava reservado o saber intelectual e científico (MAYER, 2010, p.

171). É importante lembrar que muitos povos pré-colombianos viviam em grandes cidades, numa vida claramente urbana e numa sociedade complexa, com diferenciação dos papéis sociais.

Entre os mexicas (também chamados de astecas), os jovens eram educados em casa até os dez ou doze anos de idade, onde iniciava sua obrigação de frequentar a escola. Para os plebeus, a escola era a *telpochcalli*, enquanto os nobres iam, em regime de internato, para a *calmécac*, que “*era uno de los recintos más importantes de conservación y transmisión del saber en la América antigua.*” (GONZALBO, 2010, p. 172)⁴⁹.

Entre os povos incas havia escolas para a formação dos nobres, que preparavam para as funções de governo. Eram as *Yachay wasi*, casas do saber, com curso que durava quatro anos, com as seguintes matérias: idioma quéchua, religião inca, ciência e história (GONZALBO, 2010, p. 173).

A chegada dos povos europeus interrompe essa trajetória multissecular, estabelecendo nas Américas o que Boaventura de Souza Santos denomina de epistemicídio, que consiste na eliminação dos saberes dos povos autóctones e na imposição do saber e valores próprios dos colonizadores europeus. A Igreja e a universidade vão cumprir seu papel nesta tarefa.

A América espanhola, desde o início da conquista e colonização, se caracteriza pela fundação de diversas instituições de ensino superior, que serão denominadas desde estes primórdios de universidades. Foi assim desde a fundação da primeira universidade, a de Santo Domingo, em 1538, até a última, a de Leon de Nicarágua, em 1812. A compreensão do papel das universidades na América espanhola deve levar em conta a dimensão da Espanha como maior Estado católico daquele período, cujos princípios políticos estavam alicerçados em dois pilares: centralização política na figura do monarca absoluto, e profissão de apenas uma religião, a católica apostólica romana. A criação da primeira universidade estava ligada a estes pilares, na medida em que a justificativa para a autorização papal estava relacionada à função primordial de formar missionários dominicanos para a conversão dos indígenas ao catolicismo, atribuição que legitimava a presença espanhola nas Américas naquele período (ESCAMILLA GONZALEZ, 2010, p. 165). As duas universidades fundadas em seguida foram as de Lima e a do México,

⁴⁹ “[...] era um dos recintos mais importantes de conservação e transmissão do saber na América antiga.” (Tradução livre)

ambas de 1551, seguindo a estrutura e regulamentos da Universidade de Salamanca, de onde era originária a maioria de seus professores iniciais. Aqui a criação das instituições já atendeu a um duplo papel: a conversão dos nativos, pertencentes a culturas complexas e a consolidação do poder dos novos dominadores espanhóis.

A segunda onda de fundação de universidades, a partir do século XVII, é devida mais à iniciativa de ordens religiosas que à Coroa espanhola. Duas ordens se destacam: os dominicanos e os jesuítas. Assim foram criadas as universidades de Rosário, Bogotá (1580) e Quito (1586).

A maior mudança que houve nas universidades da América espanhola foi em decorrência da expulsão dos jesuítas por Carlos III. A partir de 1767, as universidades jesuítas foram ou suprimidas ou anexadas às universidades de outras ordens católicas. Muitas dessas universidades viriam a se transformar em universidades reais, como Córdoba, Charcas, Quito e Real Universidade de Guadalajara. Também foi proibido o ensino de autores jesuítas. (ESCAMILLA GONZALEZ, 2010, p. 183). Os jesuítas voltariam a fundar universidades na América Latina após cento e sessenta anos, a partir da década de quarenta do século XX.

2.1.2 Modelos de universidade

A universidade surgiu no Ocidente a partir dos estudos gerais, dentro do contexto de urbanização e desenvolvimento de uma burguesia ainda incipiente, quando professores e alunos começam a se agrupar de modo mais estruturado, de início nas escolas catedrálcias, buscando, em seguida, autonomia e reconhecimento, tanto em relação às autoridades seculares quanto às autoridades da Igreja.

Segundo Kerr:

Ao final do século XVIII, as universidades européias haviam se transformado em oligarquias, rígidas em seu conteúdo programático e centros de reação em suas sociedades – opostas, em grande parte à Reforma, insensíveis ao espírito de criatividade da Renascença e antagônicas à nova ciência. (2005, p. 21)

A revolução burguesa e industrial sacudiu a tradicional instituição universitária europeia e mundial, produzindo propostas diferentes de estruturação e função das universidades, atualmente chamados de modelos de universidade. Os principais modelos registrados na literatura são três, o francês, o alemão e o estadunidense. A importância de conhecer estes modelos aumenta na medida em que o Brasil, de reflexão tardia sobre os problemas atinentes ao ensino superior, recebeu influxos de todos estes modelos. É o que se verá a seguir⁵⁰.

2.1.2.1 Modelo francês

Também chamado de modelo napoleônico, tem que ser entendido no contexto de reformas institucionais ocorridas após a Revolução Francesa. Caracterizava-se pela busca por um saber laico, submetido ao Estado, voltado a valores públicos, nacionalista e instaurador de uma nova ordem econômica burguesa e capitalista (LONGHI, 1998, p. 21).

Os governantes eram os condutores da universidade, com apoio dos docentes e total subordinação dos estudantes. Modelo caracterizado pela centralização. As universidades foram abolidas em 1793, e as IES foram reconfiguradas a partir do zero com três preocupações fundamentais: (1) oferecer ao Estado e à sociedade os quadros profissionais para a estabilização de uma sociedade convulsionada; (2) controlar estritamente a formação profissional; (3) impedir a formação de novas corporações profissionais. É a universidade da formação profissional especializada, que implantou a exigência do diploma para o exercício profissional (CHARLE; VERGER, 1996, p. 76).

⁵⁰ Kerr afirma que “uma universidade, em qualquer lugar do mundo, tem como objetivo último ser o mais britânica possível em prol de seus alunos de graduação; o mais alemã possível em prol de seus pós-graduandos e equipes de pesquisa, e o mais americana possível em prol da comunidade [...]”. (KERR, 2005, p. 27)

2.1.2.2 *Modelo alemão*

A universidade alemã foi reestruturada no início do século XIX, a partir das contribuições teóricas de Fichte, Schleiermacher e, com especial destaque, Humboldt, fundada nos princípios: “liberdade de aprender, liberdade de ensinar, recolhimento e liberdade do pesquisador e do estudante, enciclopedismo” (CHARLE; VERGER, 1996, p. 71). Segundo Sotelo, os pilares para uma reforma universitária alemã são encontrados com a fundação da Universidade de Göttingen, em 1737, que inovou em três itens principais: uma biblioteca de sessenta mil volumes, a implantação de seminários em disciplinas humanísticas e a construção de laboratórios para as ciências. A derrota da Prússia para Napoleão leva a uma série de reformas e medidas, dentre elas a criação da Universidade de Berlim (1810), com a nova concepção de formar não apenas profissionais, mas cientistas (SOTELO, 2010, p. 156).

Habermas, Humboldt e Schleiermacher associam à ideia de universidade dois conceitos centrais: (1) a institucionalização da ciência moderna somente poderia ocorrer em um contexto onde a universidade estivesse liberta das tutelas da Igreja, do Estado e dos imperativos de uma sociedade burguesa interessada nas aplicações práticas do trabalho científico; (2) é de interesse do próprio Estado promover uma universidade investigadora dotada de plena autonomia, pois “[...] a cultura moral e toda a vida espiritual da nação convergiriam nas instituições científicas superiores como num foco” (HABERMAS, 1993, p. 103-110).

Este modelo preconiza a função da universidade como cultivadora da ciência, instituição que empreende seus esforços na pesquisa feita por alunos e professores. A universidade, ao contrário do modelo francês, deve ser autônoma em relação ao Estado, cuja única função será a de mantê-la. Apesar deste princípio, na realidade, as universidades restaram submetidas ao controle dos *lander* (LONGHI, 1998, p. 24).

Com a fundação da Universidade de Berlim (1810), Humboldt criou um modelo que depois se estendeu às demais universidades alemãs: liberdade acadêmica valorizada. Para Marback, a universidade do modelo alemão é uma universidade do espírito, “voltada para a busca da verdade, estruturada como uma unidade de pesquisa e ensino no centro do universo das ciências, e tendo como princípio fundamental a liberdade acadêmica” (2007, p. 43).

Bonn (1818), Breslau (1818) e Berlim, “essas três universidades recentes irão figurar entre as mais importantes da Alemanha, na segunda metade do século XIX, pois a ausência de tradição anterior facilita sua adaptação intelectual e institucional às novas necessidades intelectuais e sociais.” (CHARLE; VERGER, p. 71).

O aumento do número de alunos proporciona acréscimo na remuneração dos docentes nesse período, com a possibilidade de dedicação maior ou exclusiva apenas à docência e à pesquisa. Ainda assim, apenas meio por cento dos jovens da faixa etária correspondente estão matriculados em universidades no ano de 1865. A metodologia de ensino sofre alterações com a adoção dos seminários nas disciplinas.

2.1.2.3 *Modelo estadunidense*

Inicialmente, os Estados Unidos mimetizaram o ensino superior da metrópole, com *colleges* geridos por ordens religiosas e alunos em regime de internato. Desde o início, a educação teve destaque na colonização desse país, com imigrantes de religiões protestantes que tinham como meta a alfabetização de toda a população. Harvard foi fundada em 1636 (*Harvard College*) e à época da independência havia nove faculdades no país, todas na região nordeste e de orientação religiosa (KINSER, 2004, p. 221). Atualmente, o ensino superior estadunidense está muito distante daquela realidade fundadora, mas duas características distintivas já estavam presentes nessas faculdades coloniais, segundo Kinser: “[...] a combinação de elementos públicos e privados na educação superior dos Estados Unidos e o papel da educação generalista nas faculdades” (p. 221). Para Kinser, o ensino superior nos EUA acabou por desenvolver esta característica distintiva, de apresentar uma natureza mista, público-privada em suas instituições:

Atualmente, os EUA possuem um robusto sistema de educação superior privada que coexiste com um sistema igualmente robusto de faculdades e universidades financiadas pelo Estado. Em cada uma dessas categorias, no entanto, percebe-se a influência pública sobre as instituições particulares e a capacidade das instituições públicas funcionarem independentemente do Estado. **Essa combinação de elementos público-privados é uma característica própria das instituições em si, mas**

também do sistema de educação superior dos EUA. (KINSER, 2004, p. 222)⁵¹ Grifo não constante do texto original.

Com a independência e a adoção do regime republicano e democrático, o país se abriu para novas influências, tendo-as recepcionado com mais destaque no caso da reforma alemã e das instituições escocesas (LONGHI, 1998, p. 26).

A partir de 1860, há um processo de implantação de universidades públicas que se inspiram no modelo alemão de ensino-pesquisa, como Stanford, Johns Hopkins, Cornell e Chicago. A influência do utilitarismo e do pragmatismo e a crença no progresso econômico permitem que as universidades estadunidenses acolham cursos que as universidades europeias, mais antigas e apegadas à tradição, não consideram dignas. Aqui, no início do século XX, organiza-se a universidade não por cátedras, como na Europa, mas por departamentos, o que facilita a inovação, segundo Charle e Verger (1996, p. 92). As instituições se apresentam prósperas, em grande parte devido ao mecenato, às doações de ex-alunos e às fundações.

Uma das características fundamentais do modelo estadunidense é que se configurou antecipadamente como ensino de massa. Influenciou este processo o grande acesso da população ao ensino médio, com ampla cobertura da faixa etária correspondente, com 51% no final da década de 1920. Em que pese haver um grande contingente de classe média no ensino superior, as classes subalternas continuam excluídas, de modo geral, das universidades estadunidenses (CHARLE; VERGER, 1996, p. 94).

A extensão, presente em experiências anteriores na Europa, como no caso das universidades populares (LOPEZ-NUÑES, 2008), se desenvolveu nas universidades americanas, adotando características de integração, estruturada entre a instituição e a comunidade:

A aproximação entre universidade e população não tinha por objetivo criar a autonomia desta pelo conhecimento ou permitir acesso irrestrito e amplo a toda a população, mas manter os grupos integrados ao projeto de desenvolvimento nacional. (FRANTZ; SILVA, 2002, p. 158)

⁵¹ Mais à frente se verá a influência do modelo estadunidense na reformulação do ensino superior brasileiro em geral, e na construção das instituições ora estudadas em particular.

Atualmente, o modelo de ensino superior estadunidense apresenta-se como diferenciado, com pelo menos três tipos de instituições: (1) universidades de pesquisa, (2) universidade de ensino e (3) *colleges* ou pós-secundários profissionalizantes (MARBACK, 2007, p. 52).

Para além dos modelos clássicos de universidade configurados na Modernidade, diversos autores vêm refletindo sobre novas concepções para essa instituição multissecular a fim de acompanhar as necessidades de um mundo em transformação. A seguir, serão noticiadas duas formulações, uma engajada em perspectiva emancipatória e outra mais adaptada a atender às demandas numa ótica hegemônica.

2.1.2.4 Universidade Popular dos Movimentos Sociais de Boaventura de Sousa Santos

Para Santos, a ecologia de saberes demanda um trabalho muito grande e, por sua característica contra-hegemônica, ela não poderá ocorrer se mantiver restrita a sociologia das ausências apenas aos tradicionais centros de pesquisas e universidades. A ecologia dos saberes exige um saber tão contextualizado que só pode florescer onde as práticas emancipatórias efetivamente ocorrem. No terceiro Fórum Social Mundial, o autor expôs a ideia de uma Universidade Popular dos Movimentos Sociais – UPMS –, que em sua concepção não é uma escola de quadros, tampouco seria um *think tank* dos movimentos sociais, pois não se deseja aqui estabelecer uma distância dos movimentos sociais. A UPMS aprofunda o interconhecimento por meio da criação de uma rede de interações que promovam o conhecimento e valorização crítica de saberes e práticas protagonizadas pelos movimentos sociais. Ela tem que ser necessariamente intertemática (SANTOS, 2006, p. 167).

Segundo Santos, a UPMS quer eliminar o hiato entre teoria e prática, reunindo os movimentos sociais e teóricos de diversas áreas do conhecimento, eliminando-se a dicotomia ensinar/aprender: trata-se de processos de aprendizagens recíprocos. A UPMS vai proporcionar conhecimento recíproco entre protagonistas sociais do mundo todo e quer ser uma oficina permanente de interconhecimento, onde se reforçam mutuamente a densidade e a complexidade de redes

antiglobalização neoliberal. Trata-se de uma proposta em construção, inicialmente pensada para funcionar em estrutura de oficinas de duas semanas, com dois coordenadores, um cientista e um ativista (SANTOS, 2006, p. 170).

2.1.2.5 Universidade virtual e global

A globalização hegemônica e o desenvolvimento das tecnologias da informação trazem também a possibilidade de uma forte mudança nos modelos de universidades conhecidas até aqui. A ideia defendida por Tiffin e Rajasingham é a de que as universidades conhecidas até o século XX evoluíram apenas no conteúdo em relação às primeiras universidades medievais, mas mantiveram a mesma forma, profundamente dependente de sistemas de transportes e edificações para a produção, reprodução e validação de suas práticas. A globalização e a rápida evolução das tecnologias da informação, em especial da rede mundial de computadores, trazem a possibilidade de alterações profundas na estrutura e métodos do que denominam “universidade virtual e global”, que já se encontra em pleno desenvolvimento (TIFFIN; RAJASINGHAM, 2007, p. 39).

Para esses autores, universidade é

[...] um campo espaço-temporal, onde as pessoas interagem nos papéis de professores, alunos e pesquisadores para estudar a aplicação de conhecimento a problemas de nível avançado de uma maneira que questionasse o conhecimento aceito e que buscasse melhorar o conhecimento naquilo que seria visto como uma busca pela verdade. (TIFFIN; RAJASINGHAM, 2007, p. 42)

Os autores falam no desenvolvimento de um novo paradigma que está se afirmando, onde a enorme e crescente demanda por ensino superior em todo o mundo poderá ser atendida, graças ao desenvolvimento das tecnologias da informação e ao enfraquecimento dos Estados nacionais, mediante a reconfiguração das universidades em corporações globais que prestarão seus serviços a um público espalhado por todo o globo, mediante contraprestação pecuniária. Com a massificação proporcionada pela TI e a queda das fronteiras nacionais

decorrente da globalização, o ensino superior poderá ser prestado a um número crescente de interessados a um custo cada vez menor. Trata-se aqui de uma proposta com fins inequívocos:

Da perspectiva da velha episteme [...] a educação é um bem público, e sua privatização é algo ruim. Da perspectiva da nova episteme, porém, quanto menos o governo contribuir, melhor. O subsídio estatal é visto como um problema. De acordo com a Organização Mundial do Comércio, a educação universitária é um serviço de informação que pode ser comercializado globalmente. As universidades apoiadas pelo Estado comercializam um serviço subsidiado, e isso é uma prática injusta. As universidades da América do Norte e da Europa que dominam as exportações globais de educação universitária estão protegendo tanto sua educação quanto protegem sua agricultura. (TIFFIN; RAJASINGHAM, 2007, p. 42)

Em que pese não se possa negar que as novas tecnologias da informação tragam consigo a promessa de uma reformulação ampla no paradigma educacional, alterando concepções, métodos e processos de produção e reprodução do conhecimento, é certo que esta proposta representa “[...] a reconfiguração do campo educacional, segundo uma racionalidade não específica de sua natureza”, ou seja, segundo a racionalidade organizativa do modo de produção capitalista (SILVA JR.; SGUISSARDI, p. 103).

2.1.3 Universidade no Brasil

O Brasil relutou em fundar sua primeira universidade. A primeira instituição assim autodenominada foi criada apenas em 1909, a Universidade de Manaus, no auge do ciclo da borracha. Foi uma “universidade de vida curta”, acompanhada neste grupo pela Universidade de São Paulo (1911) e Universidade do Paraná (1912). As primeiras universidades que efetivamente vingaram foram as universidades do Rio de Janeiro (1920) e de Minas Gerais (1927) (CUNHA, 2007a, p. 173).

O fato de nos quatro séculos anteriores não ter havido universidades no Brasil não significa que não tenha havido ensino superior, sob outra denominação. Cunha, diante da contrastante abundância de universidades da América espanhola e da recorrente responsabilização da colonização portuguesa da situação em terras brasileiras, pergunta:

Não seriam muitas das universidades hispano-americanas equivalentes aos colégios jesuítas da Bahia, do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Olinda, do Maranhão, do Pará? Equivalentes aos seminários de Mariana e Olinda e nunca *chamados* de universidade? Uma pesquisa dos currículos, do porte, dos destinos das universidades da América espanhola poderia arrefecer boa parte do lamento das universidades tardias no Brasil... (CUNHA, 2007a, p. 17)

Como o País saiu de nenhuma universidade à época da independência para as 183 (NUNES; CARVALHO; ALBRECHT, 2011) atualmente existentes? Como de umas poucas Instituições de Ensino Superior no início do período republicano se chegou às mais de duas mil que hoje se apresentam? As próximas páginas buscarão acompanhar o surgimento do ensino superior no Brasil, seu desenvolvimento e diferenciação institucional, concluindo com um olhar especialmente focado no ensino superior catarinense e sua condição de sistema de educação *sui generis* na federação.

2.1.3.1 *Ensino superior no Brasil Colônia.*

Houve ensino superior no Brasil Colônia. Conduzidos por ordens religiosas católicas, houve, nesse período, cursos superiores de Filosofia e Teologia. Franciscanos, beneditinos, carmelitas e jesuítas foram as ordens aqui presentes. Ainda que todas estas ordens tenham mantido cursos superiores de Artes e Teologia, Cunha afirma que apenas os jesuítas alcançavam a comunidade exterior, além de constituírem um sistema integrado de ensino. De toda sorte, o ensino superior colonial estava claramente a serviço da reprodução da dominação e exploração da colônia pela Metrópole (CUNHA, 2007a, p. 21).

A Companhia de Jesus foi criada em 1540, no contexto da Contrarreforma. Em 1549, chegaram os padres jesuítas com o governador-geral Tomé de Souza, com a missão de converterem os indígenas e darem apoio religioso aos colonos. Mas os jesuítas também tinham como missão implantar estabelecimentos de ensino, de acordo com normas especificamente determinadas na *Ratio atque Institutio Studiorum Societas Jesu*, tratado que previa um único currículo dividido em *studia inferiora* e *studia superiora*. Os *studia superiora* compreendiam três anos de Filosofia (Aristóteles) e quatro anos de Teologia. Era um projeto pedagógico estruturado nos princípios de unidade do professor, do método e da matéria estudada (CUNHA, 2007a, p. 28).

No Brasil, foram feitas adaptações à realidade local. Havia aqui quatro graus de ensino: o curso elementar, de Humanidades, de Artes e o curso de Teologia. O curso de Artes ou Filosofia conferia o grau de licenciado ou bacharel, enquanto o de Teologia conferia o grau de doutor. Os cursos funcionavam em colégios, para os estudantes externos, e seminários, para os estudantes em regime de internato com pretensão sacerdotal (CUNHA, 2007a, p. 30).

O primeiro colégio jesuíta no Brasil foi fundado em 1550, na Bahia, que era então a sede do governo-geral. Em 1589, havia 216 alunos matriculados. Reconhecidos pelo direito pontifício desde o início, apenas em 1689 uma carta régia deu estatuto civil aos colégios jesuítas no Brasil. Também tiveram colégios jesuítas as cidades do Rio de Janeiro (fundado no século XVI, curso de Filosofia a partir de 1638), Olinda (fundado no século XVI, curso de Filosofia a partir de 1678), Recife (1678, com curso de Filosofia a partir de 1721), Maranhão (Teologia, a partir de 1688), Pará (Artes, a partir de 1695), São Paulo de Piratininga (1554, curso superior a partir de 1708), Santos (1653), Mariana (curso superior em 1750). Em meados do século XVIII havia 300 alunos em todos os colégios jesuítas. Em 1759, os jesuítas foram expulsos de Portugal e do Brasil, com o desmantelamento do sistema de ensino colonial. De maneira desarticulada, alguns colégios passaram a ser administrados por outras ordens religiosas, enquanto outros deixaram de existir (CUNHA, 2007a, p. 52).

2.1.3.2 *Ensino superior no Império*

O marco para uma primeira reconfiguração do ensino superior no Brasil foi a vinda da família real portuguesa e toda a corte, em 1808. A partir dessa data, foram criados cursos e academias para formar os quadros para a burocracia do Estado, especialistas na produção de bens simbólicos e profissionais liberais. O ensino superior foi estruturado na concepção de estabelecimentos isolados, apesar de algumas reivindicações de agrupá-los em universidades: “O ensino superior permaneceu praticamente o mesmo em todo o Império. Cursos viraram academias, currículos foram modificados várias vezes, mas o panorama não mudou substancialmente” (CUNHA, 2007a, p. 71). Cunha mostra como os positivistas foram influentes combatentes contra a ideia de universidade. Outro fator que impediu o surgimento da universidade no século XIX foi a importação do modelo francês de ensino superior, que privilegiava as faculdades isoladas com gestão centralizada em Paris. Foram 42 projetos de lei para criação de uma universidade durante o Império, todos rejeitados (CUNHA, 2007a, p. 124).

No Brasil, até a vinda da Corte portuguesa, o ensino público era estatal e religioso. O ensino foi secularizado em Portugal com as reformas pombalinas. No Brasil, apenas com a proclamação da República o Estado foi plenamente secularizado.

O novo ensino superior no Brasil surgiu em 1808, a partir da criação de “aulas” e “cadeiras”, estrutura básica e desaparelhada que seriam os embriões de futuras faculdades. Assim, em 1808, foram criadas as cadeiras de Anatomia, no Rio de Janeiro, e Cirurgia, na Bahia, ambas funcionando nas antigas instalações de colégios jesuítas. Em 1832, as academias de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia eram transformadas em faculdades (CUNHA, 2007a, p. 99).

A área de engenharia nasceu atrelada às academias militares. Somente em 1874 o ensino de engenharia se tornou totalmente não militar. Em 1858, foi criada a Escola Central, com cursos de engenharia civil e engenharia geográfica (CUNHA, 2007a, p. 100).

O ensino de direito tomou forma no Brasil com a criação, em 11 de agosto de 1827, dos cursos de direito de São Paulo e Olinda (transferido depois para Recife), tornados faculdades em 28 de abril de 1854. Quem concluísse os estudos regulares recebia o grau de bacharel enquanto os que defendessem uma tese pública recebiam o grau de doutor.

Ao final do século XIX, o país contava com 24 instituições de ensino superior, com cerca de dez mil alunos matriculados (MELFI; MOTOYAMA, 2010, p. 209).

2.1.3.3 República Velha

Cunha estima que os estudantes matriculados no ensino superior no ocaso do Império não passavam de dois mil e trezentos, em apenas sete cidades – Rio de Janeiro, São Paulo, Ouro Preto, Salvador, Recife/Olinda, Cruz das Almas e Pelotas –, ultrapassando os vinte mil quando finda a Primeira República. É nesse período que surgiram as primeiras universidades brasileiras, três experiências que não tiveram continuidade e duas que subsistiram (subsistiram a do Rio de Janeiro, 1920, e a de Minas Gerais, 1927) (2007a, p. 134).

Cunha registra que desde o Império havia defensores da desoficialização do ensino superior, implicando uma diminuição da atuação estatal em prol de um aumento da participação do setor privado (2007a, p. 160). Nesta luta, especial destaque tinham os parlamentares gaúchos, influenciados pelo positivismo filosófico, que pugnavam pela plena liberdade de ensino e fim da exigência de títulos escolares para a ocupação de cargos públicos e profissões. É desse período a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental da República (Decreto 8.659, de 5 de abril de 1911), cujo redator foi o deputado gaúcho Rivadávia da Cunha Corrêa, que impulsionou a expansão do ensino superior em seu curto tempo de vigência (1911-1915), com nove novas escolas, uma delas a Faculdade de Direito de Niterói (2007a, p. 166).

A primeira universidade brasileira foi criada em Manaus, no ano de 1909, no auge do chamado ciclo da borracha. Da Universidade de Manaus apenas a faculdade de direito chegou aos nossos dias, tendo sido federalizada em 1949, e hoje integra a Universidade Federal do Amazonas. A segunda universidade nacional foi uma iniciativa privada, a Universidade de São Paulo, fundada em 1911, e de acordo com Cunha, a primeira experiência de extensão universitária do País (2007a, p. 183). Desta universidade nada remanesceu para constituir as instituições vindouras, não tendo sobrevivido ao ano de 1917. A terceira experiência universitária brasileira ocorreu em Curitiba, com a fundação, um mês depois da Universidade de São Paulo, da Universidade do Paraná (1912), também uma associação civil que contou com apoio inicial do Governo estadual e municipal. Essa instituição teve vida efêmera, dissolvendo-se a partir da reforma Carlos Maximiliano, em 1915. As

três universidades de “vida curta” previam o ensino pago pelos estudantes (CUNHA, 2007a, p. 188).

No dia 7 de setembro de 1920, o Decreto 13.343, promulgado pelo presidente Epitácio Pessoa, criou a Universidade do Rio de Janeiro, que se chamou Universidade do Brasil a partir de 1937, recebendo o nome atual – Universidade Federal do Rio de Janeiro a partir de 1965. Ela foi constituída pela aglutinação das Escolas de Medicina e Politécnica, com a fusão das duas faculdades livres de Direito. O mesmo modelo de aglutinação foi seguido em 1927, por ocasião da criação da Universidade de Minas Gerais, iniciativa do presidente do Estado, Antônio Carlos de Andrada. Foram reunidos os cursos já existentes de Engenharia, Direito, Medicina, Odontologia e Farmácia. O Decreto 5.616, de 28 de dezembro de 1928, buscou regulamentar a criação e o funcionamento de universidades no País, reconhecendo a possibilidade de criação de universidades pelos estados e vedando, na prática, a criação de instituições deste tipo privadas. Essa norma fixava em 30 mil contos de réis o patrimônio mínimo de uma universidade, assim como a obrigação de já haver ao menos três escolas superiores funcionando há pelo menos 15 anos (CUNHA, 2007a, p. 190).

A criação tardia da universidade no Brasil não teve o condão de fazer com que ela surgisse já em sintonia com as aspirações modernas expressas nos modelos considerados avançados de universidade. Ainda na República Velha, as universidades brasileiras existentes sofreram críticas internas, focadas em sua forma de constituição, sustentada na mera justaposição de faculdades preexistentes, bem como em sua exclusiva preocupação com o ensino. Segundo Melfi e Motoyama, na primeira república, *“la educación superior se destinará a las elites, contemplando únicamente la formación profesional y desentendiéndose de las actividades de investigación científica”*⁵² (MELFI; MOTOYAMA, 2010, p. 209).

2.1.3.4 O período Vargas

No primeiro período do Governo de Getúlio Vargas, inaugurado com a chamada Revolução de Trinta, e encerrado com o fim da Segunda

⁵² “A educação superior se destinará às elites, contemplando unicamente a formação profissional e não cuidando das atividades de investigação científica.” (Tradução livre)

Grande Guerra, Cunha destaca o delineamento de duas políticas educacionais opostas, uma liberal e outra autoritária. A política educacional liberal despontou nos anos finais da República Velha, com a pesquisa que Fernando de Azevedo fez a pedido do jornal O Estado de S. Paulo (CUNHA, 2007a, p. 207). A política educacional autoritária começou a ser esboçada nos anos 1920, e foi profundamente influenciada pelos êxitos do fascismo daquele período, e pode ser bem personificada na figura do primeiro ministro da educação do País, Francisco Campos. Entre 1930 e 1935, as duas visões coexistiram na luta pela hegemonia, decidida em favor da visão autoritária com a implantação do Estado Novo. Em 1931, Francisco Campos elaborou o Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto 19.852, de 11 de abril de 1931, que vigeu por trinta anos:

O estatuto admitia duas formas de organização do ensino superior: a universidade, forma própria desse ensino, e o instituo isolado. A universidade poderia ser oficial ou livre. A oficial seria aquela mantida pelo governo federal ou pelo estadual. A universidade livre seria mantida por fundações ou associações particulares. (CUNHA, 2007a, p. 263)

O estatuto estabelecia o ensino pago, mesmo nas instituições oficiais, e impunha um modelo universitário caracterizado por (1) modelo unificado de universidade; (2) autonomia universitária didática e administrativa bastante restrita; (3) organização da comunidade acadêmica com base em critérios corporativos; (4) concepção de universidade como difusor ideológico (CUNHA, 2007a, p. 268). É certo também que “durante a era Vargas houve decidido apoio para a criação da Universidade Católica, uma instituição particular”. As Faculdades Católicas do Rio de Janeiro, que depois se tornariam a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, são de 1941, e integram o espectro das doutrinas autoritárias hegemônicas no período. As instituições católicas de São Paulo só surgirão cinco anos depois (CUNHA, 2007a, p. 283).

2.1.4 A criação da Universidade de Santa Catarina e o surgimento do ensino superior fundacional em tempos de reforma universitária

A primeira IES catarinense foi o Instituto Politécnico, fundado em 1917, congregando cursos de Odontologia, Farmácia, Engenharia e Comércio (TREVISOL; TREVISOL, p. 5). A Faculdade de Direito de Santa Catarina foi criada em 1932, iniciativa de José Artur Boiteux. Lima afirma que na Faculdade de Direito surgiu a ideia de uma universidade em solo catarinense (LIMA, 2000, p. 57).

As primeiras universidades catarinenses, surgidas na década de sessenta do século passado, foram públicas estatais, surgidas num contexto político de dualidade oligárquica entre os Konder Bornhausen, abrigados na UDN e os Ramos, dominantes no PSD local. Cada grupo estava associado ao advento de uma das universidades, UDESC – estadual – e USC – federal. O advento das duas instituições naquele momento histórico representou uma solução de acomodação entre as elites estaduais⁵³, tendo encaminhamentos decisivos nas passagens de Nereu Ramos, pela Presidência da República, e Irineu Bornhausen, no Governo do Estado (AGUIAR, 2008, p. 143). A USC foi criada pela Lei 3.849, de 18 de dezembro de 1960, a partir da agregação das escolas superiores já existentes: Faculdade de Direito, Ciências Econômicas, Farmácia, Odontologia, Filosofia e Serviço Social (mantida pela Fundação – privada – Vidal Ramos), somada à faculdade de Engenharia Industrial, criada nessa mesma lei. Instalada oficialmente em 12 de março de 1962, passou a se chamar UFSC apenas com o advento da Lei 4.759/65 (AGUIAR, 2008, p. 145). Foi a primeira universidade catarinense, permanecendo como a única universidade federal no Estado até a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (com sede na cidade de Chapecó), em 15 de setembro de 2009. A UDESC, Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, foi criada pelo Decreto Estadual 2.802, de maio de 1965, congregando três unidades distintas, a Faculdade de Educação, Escola Superior de Administração e Gerência – ambas com sede em Florianópolis –, e a Faculdade de Engenharia, sediada em Joinville. Obteve o *status* de universidade em 1985, junto ao então Conselho Federal de Educação – CFE.

⁵³ Narradas pelo prisma de quem liderou uma das pontas do processo, em rico depoimento pessoal (LIMA, 2000, p. 61).

A trajetória das universidades mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal tem o seu início, indistintamente, em leis municipais promulgadas após o Golpe de Estado de 1964⁵⁴. A opção pela formatação da criação por lei municipal selou a vinculação das instituições nascentes ao Conselho Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina – CEE/SC –, o que em muito facilitou a tramitação dos processos de autorização e reconhecimento. Este é um dado histórico que não pode ser olvidado, consistindo, por certo, uma variável não desprezível para a análise das especificidades que marcam o sistema de ensino superior catarinense, sua configuração, sua autopercepção e seu complexo modo de relacionamento com as instâncias estatais, em especial o CEE/SC.

Os anos 1960 foram anos de enorme turbulência política no País, e de grande reformulação nas políticas públicas voltadas à educação em geral e ao ensino superior em especial. É de 1961 a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e de 1968 a Lei 5.540, conhecida como “Lei da Reforma Universitária”, dentre outros diplomas legais promulgados no período que incidem na temática ora estudada. Em que pese toda a normatização modernizadora do período ter sido implantada pelos militares em pleno regime de exceção, Cunha não deixa de salientar que as medidas tomadas pelo governo militar foram o desenvolvimento de um processo iniciado ainda nos anos quarenta do século XX, quando o País começou a pensar a reforma de seu sistema de ensino superior inspirando-se no modelo estadunidense. Para esse autor,

[...] o processo de reforma do período de 1964-68, definido no contexto do reforço da subordinação política e econômica do país, foi o responsável pela edificação da universidade no Brasil, conforme o modelo mais avançado do mundo capitalista, o norte-americano. (CUNHA, 2007b, p. 15)

Cunha afirma que, antes do golpe de Estado, a influência estadunidense nos debates sobre ensino superior era atomizada e desarticulada, tendo se tornado efetiva a partir de 1964, em decorrência da contratação, por parte do governo federal, de consultores oriundos daquele país. A partir daí, esses profissionais passaram a influenciar

⁵⁴ A Faculdade de Ciências Econômicas de Blumenau, precursora da FURB, foi criada pela Lei Municipal 1.233, de 5 de março de 1964, antes do golpe militar, portanto. Do atual sistema ACAFE, a FURB foi a instituição pioneira (ACAFE, [s/d], p. 3).

diretamente a organização do ensino superior brasileiro, sendo marcantes as colaborações da USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) e de Rudolph Atcon (1970, p. 155). Em 16 de março de 1964, quatro consultores não integrantes dos quadros permanentes da USAID aportaram no País para realizar um diagnóstico que pudesse contribuir para as ações da agência em relação ao ensino superior brasileiro. O relatório desses consultores indicou que o ensino superior brasileiro era qualitativa e quantitativamente inadequado. O padrão de ensino foi qualificado como inferior ao estadunidense, com currículos rígidos, poucos professores dedicados exclusivamente à universidade, laboratórios sem equipamentos, bibliotecas pequenas com acervo inexpressivo, edifícios mal utilizados, condições de ingresso severas a tal ponto que fazia com que vagas ficassem ociosas apesar da demanda crescente. Em termos quantitativos, o número de alunos matriculados no ensino superior foi avaliado como irrisório, sendo o total de alunos do País inferior ao dos estudantes da cidade de Nova York (CUNHA, 2007b, p. 157).

O relatório apontava para a conveniência de que a USAID oferecesse assistência técnica ao Ministério da Educação brasileiro, para que fosse possível promover uma reforma do seu ensino superior. Em junho de 1965, foi firmado o convênio MEC-USAID – o CFE constou como interveniente –, que constituiu uma Equipe de Planejamento do Ensino Superior com o objetivo de elaborar planos exequíveis para a ampliação e reestruturação do ensino superior brasileiro nos anos 1965-1970. Essa equipe era formada por cinco educadores brasileiros e cinco consultores estadunidenses. Afirmo Cunha que a influência da USAID não foi necessariamente direta, mas deu-se especialmente por meio do Colégio de Reitores das Universidades Brasileiras, o CRUB, cuja criação foi sugestão de um consultor não vinculado à USAID. Esse consultor, muito influente no período que antecedeu a criação das instituições objeto desta pesquisa, foi Rudolph P. Atcon. Ele prestou serviços inicialmente à Capes/MEC entre 1953-1956, retornando ao Brasil após o golpe de 1964. Atcon foi um elaborador de um modelo de universidade para a América Latina, que incluía a abolição da cátedra vitalícia, a adoção do regime departamental, a implantação do regime de tempo integral para os docentes e alunos, adoção de estudos gerais, abolição das faculdades profissionais quase autônomas, concepção privada de universidade, autônoma em relação ao Estado – fundações – e com regime de contratação diverso daquele do serviço público e com ensino pago pelos alunos (CUNHA, 2007b, p. 202). Atcon publicou

verdadeiras cartilhas patrocinadas pelo CRUB, que tinham por tema o “como se faz” uma universidade, num formato de verdadeira receita de bolo de como estruturar, em todos os aspectos, uma IES (ATCON, 1970; ATCON, 1974).

Detalhe interessante é o de que Atcon viajou todo o País, para conhecer a realidade das universidades brasileiras existentes, tendo elegido a novíssima Universidade Federal de Santa Catarina, como modelo de gestão a ser seguido pelas demais IES (CUNHA, 2007b, p. 192).

A criação da UFSC em 1960, seguida da criação da UDESC cinco anos depois, se insere numa fase nova da economia catarinense, um período de desenvolvimento econômico iniciado quinze anos antes. Goularti Filho mostra que a economia catarinense começou a ampliar-se e a diversificar-se apenas a partir da segunda metade dos anos 1940:

Esta ampliação aconteceu porque: a) os setores como os de papel, papelão, pasta mecânica, móveis e metal-mecânico, que nasceram antes ou nos anos 30, aumentaram sua produção com o surgimento de novas indústrias; b) os setores carbonífero e têxtil ampliaram a capacidade produtiva; e, c) a agricultura começou a ser industrializada, transitando do complexo agro-comercial para o complexo agro-industrial. Esse período [1945-1962] é uma fase transitória, em que ainda perduram traços do padrão de crescimento baseado na pequena produção mercantil e ao mesmo tempo começam a surgir elementos de um novo padrão baseado no médio e grande capital industrial. Os setores com potencialidades mais dinâmicas, o metal-mecânico, o cerâmico e a produção de papel e pasta mecânica nascem da pequena produção e voltam-se para o mercado nacional, expandindo-se rapidamente, num momento em que a industrialização pesada estava num processo acelerado de expansão e consolidação. (GOULARTI FILHO, 2002, p. 141)

O País também passava por mudanças importantes. Os anos da presidência de Juscelino Kubistchek de Oliveira (1956-1960) implicaram a adoção de políticas desenvolvimentistas que promoveram um forte ciclo de industrialização, tendo o Estado como indutor desse processo. Juscelino e seu plano de metas disseminou também no Brasil uma cultura de planejamento estatal, que teve seus reflexos em Santa Catarina, com o Plano de Obras e Equipamentos do Governo Irineu

Bornhausen (1951-1956) e os Planos de Metas do Governo (PLAMEG) I e II, respectivamente dos governos Celso Ramos (1961-1965) e Ivo Silveira (1966-1970) (SIEWERDT, 2010, p. 128).

Nesse período, houve um amplo repensar do ensino superior brasileiro, que não atendia ao aumento da demanda por formação superior, expresso nos índices crescentes dos inscritos nos exames vestibulares. As soluções para a questão educacional giravam em torno de medidas inspiradas no modelo estadunidense de ensino superior, incluindo a extinção do regime de cátedras e implantação do regime departamental, a adoção do ensino pago, a expansão de universidades configuradas no modelo fundacional, com contratação de docentes pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT – e regime jurídico privado, de modo a dotar as IES de maior agilidade e eficiência sem os entraves inerentes às instituições públicas (CUNHA, 2007b, p. 175).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, já estabelecera a abertura legal para o desenvolvimento de IES fundacionais de regime privado:

Art. 21. O ensino, em todos os graus, pode ser ministrado em escolas públicas, mantidas por fundações cujo patrimônio e dotações sejam provenientes do Poder Público, ficando o pessoal que nelas servir sujeito, exclusivamente, às leis trabalhistas.

§ 1º Estas escolas, quando de ensino médio ou superior, podem cobrar anuidades, ficando sempre sujeitas a prestação de contas, perante o Tribunal de Contas, e a aplicação, em melhoramentos escolares, de qualquer saldo verificado em seu balanço anual.

§ 2º Em caso de extinção da fundação, o seu patrimônio reverterá ao Estado.

§ 3º Lei especial fixará as normas da contribuição destas fundações, organização de seus conselhos diretores e demais condições a que ficam sujeitas. (BRASIL, 1961)

É deste período da Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, conhecida como Lei da Reforma Universitária, que estabeleceu as linhas gerais da evolução do ensino superior brasileiro para os anos seguintes, anos de implantação de muitas das IES do sistema ACADE e de consolidação de outras. No cotejo entre a LDB/1961 e esse estatuto do ensino superior brasileiro, já se pode visualizar o emprego de expressões que, utilizadas sem uniformidade sistemática, em especial com as

categorias estruturantes do direito civil e administrativo, estão na origem das vicissitudes das IES fundacionais catarinenses. Em seu artigo 2º, a lei citada estabelecia que ensino e pesquisa eram indissociáveis – a extensão ainda não estava aí inserida – e que o ensino superior seria, em regra, ministrado em universidades, e apenas excepcionalmente em estabelecimentos isolados. Sabe-se que a exceção virou regra nos anos que se seguiram. O mesmo artigo determina que essas universidades ou estabelecimentos isolados se organizem como instituições de direito público ou privado.

É no artigo 4º que a Lei 5.540/68 toca na questão do regime jurídico das IES:

Art. 4º. As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações. (BRASIL, 1968)

Não foi por caso que, como se verá no terceiro capítulo, as leis municipais de criação das fundações educacionais se apresentaram, em relação à caracterização jurídica do ente que estava sendo instituído, de maneira imprecisa, lacônica ou até mesmo contraditória. As inovações em matéria educacional foram sendo pensadas a partir da preocupação em mimetizar aspectos considerados positivos nas universidades estadunidenses, então as referências mundiais em qualidade e eficiência. O problema reside em que estas inovações, inseridas de maneira bem intencionada na legislação educacional, não encontram com facilidade o necessário encaixe sistemático dogmático no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo com o direito administrativo. A dificuldade para esta harmonização sistemática, até hoje não realizada, encontra-se na base de todo este problema: **a implantação de um modelo que funciona bem na sociedade estadunidense, marcada pelo pragmatismo filosófico e estruturada no sistema jurídico da *Common Law*, indutivista e mais aberto à criação judicial, num país cujo sistema jurídico é o romano germânico, de base lógica dedutivista.** Entretanto, se o País como um todo acabou por não implantar fiel e completamente as recomendações dos especialistas dos Estados Unidos da América, é certo que o Estado de Santa Catarina acabou por servir de laboratório dessa experiência de reforma universitária gestada naqueles anos turbulentos:

Assim, pode-se depreender daí que se o sonho de Atcon resultou frustrado na esfera federal, na particularidade de Santa Catarina, porém, as oligarquias regionais deram conta de torná-lo realidade: regime fundacional público de direito privado, ensino pago, professores em regime de trabalho celetista e horista e torneira gotejante na obtenção de recursos públicos para o financiamento educacional em nível superior, contribuíram efetivamente para que neste Estado surgisse um modelo único e destoante de todo o país. (SIEWERDT, 2010, p. 113)

Pode-se afirmar que as imprecisões ou ambiguidades quanto à conformação jurídica das instituições estudadas remonta às origens do sistema ACAFE, conforme se pode inferir da manifestação do seu diretor, professor Silvestre Heerdt, em saudação ao ingresso de nova afiliada na ACAFE, a FEAUC (Concórdia):

[...] até a pouco atrás, nós éramos considerados **fundações particulares, instituições de direito privado**, principalmente na prática quando sentíamos que em cada região atuávamos isoladamente, não havendo sequer de modo integrado, relacionamento com os órgãos estaduais. Hoje estamos vendo que a integração se faz presente, hoje nós estamos vendo que fomos assim considerados, **instituições públicas por excelência**, e somos assim considerados, porque acreditaram em nossos ideais, pois nossos serviços comunitários são serviços de interesse do Estado, não trabalhamos para nossos objetivos pessoais, não temos fins lucrativos, mas dependemos da formação de recursos humanos e lutamos para que o bem social se faça cada vez mais. É com satisfação que sentimos a Secretaria de Educação do Estado, sentimos o Governo do Estado ter esta consciência [*sic*] de que somos instituições aliadas ao desenvolvimento social, **somos instituições privadas, particulares por iniciativas particulares, mas por excelência somos instituições públicas** que procuram contar com o governo do Estado exatamente dependemos de interesse da comunidade. (ACAFE, 1978) (grifos não constantes do original)

Estimuladas pelo Governo do Estado a implantarem IES no modelo fundacional (CIMADON; MOTA, 2011, p. 39), diversos

municípios catarinenses começaram, a partir de 1964 (Blumenau/FURB), a editar as leis de criação das fundações educacionais, que atualmente são as mantenedoras das universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado. O quadro abaixo mostra o período em que as fundações educacionais foram criadas por lei municipal e sua posterior evolução com a obtenção do credenciamento para a forma de organização “universidade”.

Quadro 3 – Criação das fundações e credenciamento universitário

Instituição	Ano de Criação da Fundação	Ano de credenciamento da universidade
FEPEVI/UNIVALI	1964	1989
FEL/UNIPLAC	1965	1999
FUndaje/UNIVILLE	1967	1995
FESSC/UNISUL	1967	1989
FUCRI/UNESC	1968	1997
FUOC/UNOESC	1968	1995
FUNPLOC; FEARPE; FUNORTE; FEAUC; FEPLAC/UnC	Respectivamente: 1970; 1971; 1971; 1976; 1976	1997
FUNDESTE/UNOCHAPECÓ	1971	2002
FEARPE/UNIARP	1971	2011

Fonte: dados compilados pelo autor.

As fundações educacionais passaram boa parte de sua existência como faculdades isoladas ou integradas. A transformação em universidade acontece pioneiramente em 1989, tendo à frente UNISUL e UNIVALI. As demais sete universidades estudadas adquiriram este *status* no período delimitado entre os anos de 1995 e 1999. As universidades que hoje parecem tardias, UNIARP e UNOCHAPECÓ, resultaram de defecções de outras instituições tornadas universidades no período 1995-1999, a UnC e a UNOESC, respectivamente.

O credenciamento como universidade, ocorrido para a maioria das universidades catarinenses mantidas por fundações educacionais de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal nos anos 1995-1999, foi certamente um fator importante para o enfrentamento do desafio inédito posto pela expansão do ensino superior privado nos anos do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC. Afirma Cimadon, reitor

da UNOESC, em artigo publicado com Mota que “na década de 90 houve o grande crescimento das instituições com a criação de várias universidades no interior do Estado.” (2011, p. 40) Com o selo de “universidade” vem a desejada autonomia, que dota a instituição do poder de implementar sua política de expansão de cursos de graduação de modo mais ágil, restando ainda, é claro, a necessidade de submeter-se às supervisões e reconhecimentos do sistema de ensino a que se vinculam. O quadro abaixo relaciona a evolução de matrículas de quatro instituições nos anos 1990-1993 e permite avaliar o impacto que esta forma de organização teve no crescimento institucional em Santa Catarina.

Quadro 4 – Evolução de matrículas de UNISUL, UNIVALI, UNESC e UNIVILLE nos anos 1990-1993

Instituição	1990 (I semestre)	1993 (II semestre)
UNISUL	2.780	4.920
UNIVALI	4.950	8.653
UNESC (em acompanhamento)	2.400	1.952
UNIVILLE (em acompanhamento)	2.466	2.569

Fonte: ACAFE, 1994.

Pode-se concluir da análise do quadro acima que no período situado entre os anos 1990-1993 as instituições universitárias apresentaram crescimento em média de 75% em número de matrículas, enquanto as instituições em processo de acompanhamento – para possível futuro credenciamento como universidades – permaneceram praticamente estagnadas ou até mesmo tiveram decréscimo em seu número de matriculados.

Com a paulatina obtenção do credenciamento como instituições universitárias, os anos 1990 foram de constante crescimento para as IES-ACAFE, mesmo com a cada vez mais comum implantação de IES privadas em Santa Catarina. Esse crescimento somente estancou na metade da primeira década deste século, quando se inicia um ciclo de queda no número de matrículas em cursos de graduação nas IES-ACAFE.

Uma análise mais detalhada da evolução recente das matrículas nas universidades estudadas indica o desafio a ser enfrentado pelas instituições objeto desta pesquisa, conforme se pode aferir na tabela nº 1.

Tabela 1 – Evolução do número de alunos matriculados na graduação sistema ACADE

IES	1990 ⁵⁵	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UNOESC	3379	9653	11196	11791	12581	14040	13706	13476	13254	16361	15748
UNISUL	2780	17066	17745	17673	18323	21040	24018	25988	24882	27428	24513
UNIVALI	5116	26864	26450	27251	26285	26109	22802	20985	22202	19866	20214
UNO-CHAPECÓ	-	5992	6667	6464	7385	7363	7336	6447	7045	7512	7460
UNIARF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2105
UnC	3026	9289	10402	11109	11743	12579	12197	11032	10792	10435	7751
UNI-VILLE	2466	6924	7649	8145	8082	8468	8224	8099	8214	8448	8531
UNESC	2400	6111	7542	8914	9352	8775	8752	9685	9340	9459	9768
UNIPLAC	1893	3913	4626	4857	4649	5131	4026	3982	3401	3710	3667
TOTAL/ACAFE ⁵⁶	32384	112722	121490	123810	139267	143153	135747	133540	129611	141182	131260

Fonte: ACADE. Disponível em:

<<http://www.acafe.org.br/new/index.php?endereço=boletim/index.php>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

Na Tabela 1, fica evidenciado que a primeira década do século XXI marca o ápice do sistema ACADE em termos de número de matriculados em cursos de graduação das IES filiadas no sistema (que inclui três IES públicas de direito público: UNESC, USJ e FURB e outras IES não universitárias). Em constante e ininterrupta expansão de matriculados desde sua criação, as universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado apresentam na primeira década do século XXI, em sua maioria, queda dos indicadores de matrículas em cursos de graduação. Somente duas delas apresentam crescimento constante até o ano de 2010, a UNESC e a UNIVILLE. Todas as demais tiveram redução de matrículas, e ao menos em um caso a redução foi expressiva e preocupante: a UNIVALI. Os dados indicam um quadro de crise de demanda para o sistema ACADE.

Crise que leva essas instituições ao acúmulo de déficits orçamentários e o consequente endividamento das universidades com o sistema bancário, compromete a oferta de novos cursos e leva ao fechamento de outros e, infelizmente, ao aumento do número de demissões de professores e funcionários (SIEWERDT, p. 172). A crise

⁵⁵ Dado referente ao segundo semestre. (ACAFE, 1994)

⁵⁶ Inclui dados de IES não objeto desta tese: UNESC, FURB, UNIFEDE, UNIDAVI, UNIBAVE etc.

do sistema ACADEMIA parece se aproximar mesmo do seu clímax, saindo da esfera meramente econômica para já adentrar no campo das relações políticas internas, com a identificação de rupturas no bloco de poder monolítico ali instalado, quando se trata da defesa dos interesses corporativos, como se pode ver nesta passagem:

Porém, há perigos rondando o sistema. À medida que as instituições cresceram, a unidade vem se esfacelando. Dentre os motivos, da atual situação, que apontam ameaças, devem ser consideradas, dentre outros, as diferenças de mudanças estatutárias das instituições, a falta de lideranças agregadoras do sistema, os erros estratégicos na escolha das várias diretorias da ACADEMIA, o tipo de escolha dos dirigentes de cada instituição, cuja qualificação pode ser questionada e outras tantas variáveis. (CIMADON; MOTA, 2011, p. 45)

2.2 CRITÉRIOS LEGAIS PARA DEFINIR UMA UNIVERSIDADE NO BRASIL

A universidade no Brasil se configura como uma forma de organização possível dentre outras, diferenciando-se dos centros universitários e faculdades isoladas ou integradas. O *status* universitário e suas prerrogativas estão detalhadamente regulamentados no País, e neste tópico é isto o que será abordado.

2.2.1 **Marco legal federal: a Constituição da República Federativa do Brasil; Lei de Diretrizes e Bases da Educação; Resolução 03/CNE/2010**

A questão de que tipo de IES pode receber legalmente a qualificação de universidade em nosso país é matéria extensamente regulamentada pela legislação estatal, chegando a receber *status* constitucional. Apesar de focar as universidades fundacionais estudadas numa perspectiva pluralista, o pluralismo jurídico comunitário participativo não implica a negação do direito estatal (WOLKMER,

2001, p. 324). Se é verdade que cada uma dessas organizações constrói com normas autóctones sua estrutura institucional, também é verdade que elas se submetem à regulação promovida pelas agências estatais, de acordo com critérios legais estatais bem delimitados. Neste sentido, as IES brasileiras são atualmente classificadas em três tipos, conforme sua forma de organização e respectivas prerrogativas: faculdades, centros universitários e universidades (art. 12 do Decreto 5.773, de 09.05.2006).

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, em seu artigo 207, que as universidades “[...] gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” A Lei de Diretrizes e Bases da Educação possui redação, em seu artigo 52, que estabelece critérios mais abrangentes para a identificação de uma universidade:

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber. (BRASIL, 1996)

O mesmo diploma legal estabelece, em seus artigos 53 e 54, quais as prerrogativas inerentes à forma de organização universitária, corolário de sua autonomia, como a criação de cursos e a fixação dos seus currículos, a fixação do número de vagas, a elaboração de suas normas internas e de seus orçamentos, dentre outras. Mas a completa caracterização normativa na esfera do sistema federal é encontrada na Resolução 3/CNE, de 14 de outubro de 2010, que regulamenta o artigo 52 da LDB e estabelece as condições para o credenciamento e reconhecimento de universidades do sistema federal de ensino.

Esta resolução estabelece que uma nova universidade deve ser decorrente de um centro universitário existente regularmente há pelo menos nove anos, podendo em caráter excepcional derivar de faculdades preexistentes há, no mínimo, doze anos (art. 2º). Estabelece, ainda, critérios minuciosos indispensáveis para o credenciamento de uma universidade, além dos já constantes da LDB – um terço de docentes mestres e doutores e um terço de docentes contratados em regime de tempo integral: conceito institucional igual ou superior a quatro na última avaliação externa do SINAIS; índice geral de cursos igual ou superior a quatro na última divulgação do INEP; oferta de um mínimo de 60% de cursos de graduação reconhecidos ou com processo de reconhecimento já protocolados no prazo regular; oferta mínima de quatro mestrados e dois doutorados reconhecidos pelo MEC; compatibilidade do PDI e do estatuto com a categoria de universidade; não ter sofrido penalidades como desativação, intervenção ou descredenciamento nos últimos cinco anos (Res. 3/CNE, art. 3º). A Câmara de Educação Superior é que analisa o pedido de credenciamento, devendo observar os dezesseis itens do artigo 5º da Resolução, que versam sobre aspectos relacionados com as atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração da instituição avaliada.

O credenciamento de universidades prevê as mesmas exigências citadas anteriormente, com a diferença de se exigir apenas conceito igual ou superior a três na última avaliação institucional externa do SINAES, e três no índice geral de cursos da última divulgação do INEP (art. 8º). Além disso, o artigo 11 estabelece uma regra de transição para as universidades que buscam o credenciamento e ainda não possuem cursos de mestrado e doutorado suficientes: haverá credenciamento em caráter excepcional para as instituições com três mestrados e um doutorado até o ano de 2013 e quatro mestrados e dois doutorados até o ano de 2016, sempre com a exigência de serem reconhecidos pelo MEC.

No quadro abaixo, é possível aferir as condições que apresentam hoje as universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado no que concerne às exigências para a manutenção da categoria “universidade” em conformidade com as exigências do sistema federal de ensino.

Quadro 5 – Dados relativos ao *status* universitário das universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado

IES	Mestrados⁵⁷	Doutorados	Mestrados profissionalizantes
UNOESC IGC – 3 ⁵⁸ TI=36,34% ⁵⁹ MD=48% ⁶⁰	Educação – 3 ⁶¹		
UNISUL IGC- 3 TI=34,6% MD=60%	Administração – 3 C. da linguagem – 4 Ciências da saúde – 3 Educação – 3	Ciências da linguagem – 4	
UNIVALI IGC – 3 TI=24,9% MD=71%	Administração – 4 C. e T. Ambiental: 4 Direito – 5 Farmácia – 4 Computação – 3 Educação – 4 Turismo e hotel. – 5	Administração – 4 C. e T. Ambiental: 4 Direito – 5	Políticas públicas – 3 Saúde e gestão trab.: 3
UNOCHA- PECÓ IGC – 3 TI=33,1% MD=58,8%	Ciências ambientais – 3		Políticas sociais e dinâmicas regionais – 3
UNIARP⁶² IGC – ? TI=33,8% MD=54%			
UnC IGC – ? TI=34,4% MD=46%	Desenvolvimento regional – 3		

⁵⁷ Fonte: www.capes.gov.br. Acesso: 25 set. 2011.

⁵⁸ Índice geral de cursos. Fonte: www.inep.gov.br. Acesso: 25 set. 2011.

⁵⁹ Professores contratados em regime de tempo integral para o ano de 2010. Fonte: www.acao.org.br. Acesso: 25 set. 2011. Neste item, os dados não são confiáveis, pois as IES consideram ocasionais professores 40 horas como tempos integrais, o que nem sempre corresponde à realidade institucional.

⁶⁰ Professores com mestrado e doutorado para o ano de 2010. Fonte: www.acao.org.br. Acesso: 25 set. 2011.

⁶¹ Conceito do programa de mestrado ou doutorado. Fonte: www.capes.gov.br. Acesso: 26 set. 2011.

⁶² A UNIARP, Universidade Alto Vale do Rio do Peixe, é o resultado do desmembramento recentemente ocorrido de um dos *campi* da UnC, mais especificamente da UnC Caçador. Por este motivo, não temos dados para uma série histórica, nem referentes à escolha dos dirigentes.

UNIVILLE IGC – 3 TI=34,1% MD=67%	Educação – 3 Eng ^a . de processos – 3 Patrimônio cult. e soc. – 3 Saúde e meio ambiente – 3		
UNESC IGC – 3 TI=35,5% MD=52%	C. e eng ^a . de materiais: 3 Ciências ambientais – 3 Ciências da saúde – 5 Educação – 3	Ciências da saúde – 5	
UNIPLAC IGC – 3 TI=15% MD= 39%	Educação – 3		

Fonte: Compilação do autor da tese.

Os dados constantes da tabela acima apontam que, se por um lado algumas universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado apresentam índices suficientes para a manutenção do *status* universitário de acordo com os critérios nacionais, outras se encontram em um patamar inferior. Em especial, destaca-se que apenas quatro das nove universidades atualmente existentes desenvolveram esforços exitosos no atendimento do requisito relacionado à pós-graduação *stricto sensu*. A existência de programas de mestrado e doutorado em uma IES é o fator que mais contribui para que se tenha uma universidade produtora – e não mera reprodutora – de novos conhecimentos, e sua construção exige anos de investimentos de longo prazo, em especial de capacitação de recursos humanos e consolidação de linhas de pesquisa.

Também merecem destaque os dados relativos à titulação docente, em que houve, ao longo da primeira década deste século, uma notável evolução. Atualmente, todas as universidades possuem em seus quadros docentes números superiores ao terço exigido pela legislação, e em alguns casos o número chega a surpreender, como ocorre com a UNIVALI e seus 71% de mestres e doutores, e a UNIVILLE, com 67%. Este dado depõe a favor de uma leitura que diferencie as universidades estudadas das IES privadas em sentido estrito, estas últimas sempre operando na perspectiva de minimização de custos e atendimento mínimo às exigências dos órgãos de controle educacional.

2.2.2 Marco legal estadual: Constituição do Estado de Santa Catarina; Lei Diretrizes Estaduais da Educação; Resolução 100/2011/CEE/SC

A educação brasileira se estrutura como um sistema bastante complexo. Esta complexidade é diretamente decorrente do princípio federativo que configura o Estado brasileiro, fazendo com que, ao lado do sistema federal de ensino, subsistam sistemas estaduais com competências explicitadas na legislação brasileira, em especial na LDB.

O artigo 211 da CRFB estabelece que

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (BRASIL, 1988)

A LDB, em seus artigos 8º, 9º e 10, estabelece as linhas gerais da estrutura e funcionamento integrado dos sistemas de ensino.

A questão pertinente a qual sistema de ensino, federal ou estadual, devem estar submetidas as universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal se configura como questão de alta complexidade jurídica. Esta complexidade é decorrente diretamente da idiossincrática configuração das IES estudadas, e se agrava profundamente pelo fato de o Conselho Estadual de Educação ser atualmente ocupado, em sua maioria de assentos, por pessoas ligadas diretamente às instituições afiliadas à ACAFE. Dos dezenove integrantes da gestão vigente em 2011, doze são dirigentes ou ex-dirigentes de IES fundacionais, assistindo razão a Siewerdt, quando afirma que “[...] a ACAFE é fiscalizada pela própria ACAFE” (p. 155). Em virtude desse fato, o Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina, órgão de regulação e fiscalização integrante da estrutura estatal, buscando atender aos interesses diretos de seus integrantes, acaba por produzir normas

jurídicas que colaboram de maneira decisiva para o quadro de caos jurídico instalado no que concerne à regulação das IES ora estudadas.

Sobre o papel histórico desempenhado pelo CEE/SC, afirmou com precisão Valle:

Apresenta-se, formalmente, como a instância máxima de deliberação das políticas educacionais, mas seu real papel consiste em legitimar juridicamente os interesses dos grupos privilegiados, acoplados no seu interior, e que apresentam predominantemente um caráter privatista. (1996, p. 168)

A inserção das IES estudadas no sistema estadual ou federal encontra-se momentaneamente em disputa. O Edital SERES/MEC 01, de 9 de agosto de 2011, estabeleceu que as “instituições de educação superior preponderantemente mantidas e/ou geridas pela iniciativa privada” atualmente inscritas nos sistema estaduais de ensino devem migrar imediatamente para o sistema federal. O edital é consequência de decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIn 2.501/DF, que tratou de instituições de ensino superior mineiras mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público estadual. Diante do edital da SERES, o CEE/SC apressou-se em se manifestar contrariamente à incidência dessa norma administrativa às fundações educacionais, posicionando-se pela manutenção das IES do sistema ACADE no sistema estadual de ensino. Como uma análise precisa desta intrincada situação implica necessariamente considerações sobre a personalidade jurídica das entidades mantenedoras das universidades comunitárias catarinenses, ficará para o terceiro capítulo um posicionamento mais fundamentado acerca desta questão. Por ora, o que interessa é que de fato e de direito (sobretudo com as novíssimas normativas do CEE/SC) as IES estudadas são reguladas, supervisionadas e fiscalizadas pelo sistema estadual catarinense, motivo pelo qual se faz necessário conhecer o que diz o direito barriga verde sobre suas universidades.

A Constituição do Estado de Santa Catarina tem uma seção dedicada ao ensino superior, onde, em seu artigo 168, estende ao ensino superior em geral a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão. Quanto às universidades, a CESC estabelece:

Art. 169. As instituições universitárias do Estado exercerão sua autonomia didático-científica,

administrativa e de gestão financeira e patrimonial na forma de seus estatutos e regimentos, garantida a gestão democrática do ensino através de:

I - eleição direta para os cargos dirigentes;

II - participação de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária nos conselhos deliberativos;

III - liberdade de organização e manifestação dos diversos segmentos da comunidade universitária. (SANTA CATARINA, 1989)

No que toca ao ensino superior, deve-se destacar ainda o artigo 170 da CESC, de grande visibilidade para o alunado, pois estabeleceu a existência das bolsas de estudo conhecidas como “bolsas do artigo 170”, importante auxílio para a manutenção dos alunos nas IES estudadas, todas mantidas predominantemente pelas mensalidades escolares.

A Lei Complementar estadual 170/1998 traz mais dispositivos atinentes à questão universitária. É o § 1º do artigo 54 desta lei que define o que é universidade em Santa Catarina:

§ 1º São universidades as instituições de educação superior especializadas em uma ou mais áreas do conhecimento, caracterizadas por:

I - indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão;

II - produção intelectual institucionalizada;

III - pelo menos um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

IV - pelo menos um terço do corpo docente em regime de tempo integral. (SANTA CATARINA, 1998)

Recentemente, o CEE/SC produziu normativa que fixa as regras para a educação superior no âmbito do sistema estadual de ensino, a Resolução CEE/SC 100/2011, de 22 de novembro de 2011. Esta resolução também regulamenta os critérios estaduais que definirão o que é necessário para uma instituição receber o credenciamento de universidade em solo barriga verde. Essa normativa, promulgada para harmonizar o sistema estadual com as políticas educacionais recentes empreendidas pelo sistema federal, acabou servindo de veículo para tentar resolver dois problemas imediatos das IES fundacionais submetidas ao sistema estadual: (1) concessão de prazo mais dilatado

para que as universidades do sistema ACADE cumram as exigências relativas ao número de mestrados e doutorados; (2) fixar a competência do CEE/SC para as IES fundacionais, ameaçadas pelo edital SERES de migração. O seu artigo 3º repete as características constantes das prescrições federais:

Art. 3º As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano que se caracterizam por:

I - indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão;

II - produção intelectual institucionalizada;

III - pelo menos um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e,

IV - pelo menos um terço do corpo docente em regime de tempo integral. (SANTA CATARINA, 2011B)

As exigências para o credenciamento de IES na forma organizacional de universidade estão detalhadas no artigo 12. São mais de 18 itens, dos quais se destacarão os incisos que apresentam discrepância em relação à normativa federal:

Art. 12. O credenciamento de universidades será feito por processo de transformação de centros universitários, em funcionamento regular nessa categoria institucional há, no mínimo, 5 (cinco) anos ou de faculdades integradas, centros de educação superior em funcionamento regular há, no mínimo, 12 (doze) anos e que apresentem trajetória diferenciada, devendo comprovar, como também no ato de renovação do credenciamento, o que segue:

[...]

I - condições de ordem jurídica, econômico-financeira e organizacional da mantenedora, comprovando o cumprimento do que dispõe o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, a criação pelo poder público ou enquadramento da instituição, no caso das instituições municipais criadas, por lei, anteriormente ao ano de 1988, no artigo 242 da Constituição da República Federativa do Brasil;

[...]

XIII - oferta regular de, no mínimo, 4 (quatro) cursos de mestrado e 2 (dois) de doutorado reconhecidos pelo Conselho Estadual de Educação; (SANTA CATARINA, 2011B)

A resolução estabelece ainda um período de moratória para as exigências mínimas de cursos de pós-graduação em sentido estrito, estabelecendo que as universidades catarinenses poderão manter a condição de universidade com apenas dois mestrados até o ano de 2016, devendo possuir o mínimo de quatro mestrados e dois doutorados autorizados e reconhecidos pelo CEE/SC até o ano de 2020.

Deve-se destacar que, apesar da manifestação expressa do CEE/SC em se adequar ao padrão CAPES de validação de mestrados e doutorados⁶³, o que representa uma guinada histórica, a redação da resolução que definiu esta questão resultou em um texto ambíguo, como se pode ver:

Art. 65. O Sistema Estadual de Ensino, para reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de mestrado ou de doutorado, considerará a recomendação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Educação Superior – CAPES.

Parágrafo Único. Do resultado de avaliação da CAPES, as Instituições de Educação Superior terão o prazo de 30 (trinta) dias para informar e solicitar autorização pelo Conselho Estadual de Educação.

[...]

Art. 67. Os processos que visam ao reconhecimento ou a renovação do reconhecimento dos cursos de mestrado e de doutorado serão protocolados no Conselho Estadual de Educação contendo informações sobre os resultados de avaliação da CAPES.

Parágrafo Único O relatório de recomendação positiva da CAPES subsidiará o processo de reconhecimento ou de sua renovação. (SANTA CATARINA, 2011b)

⁶³ “[...] para que as Instituições do Sistema Estadual de Ensino tenham a prerrogativa da participação nos programas de bolsas da União, mister se faz que sejam utilizados, para avaliação regulatória, os mesmos instrumentos utilizados pelo Sistema Federal de Ensino por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e, portanto, critérios iguais” (CEE/SC, Parecer 221, de 22 de novembro de 2011)

De todo o exposto, conclui-se que os critérios para definir legalmente o que é uma universidade no Brasil são extremamente detalhados e rigorosos. De modo geral, uma universidade brasileira é uma instituição de ensino, pesquisa e extensão autônoma, pluridisciplinar, com certo nível de qualidade aferido em avaliações nacionais, com um corpo docente composto de um mínimo de um terço de mestres e doutores e um terço contratado em regime de tempo integral, que deverá ter até o ano de 2016 um mínimo de quatro mestrados e dois doutorados. As universidades catarinenses deverão atender aos mesmos critérios das nacionais, havendo apenas discrepância no que concerne ao prazo para atender às exigências do mínimo de mestrados e doutorados: 2020. Somente o tempo dirá se o atendimento deste item em 2020 significará uma inserção formalmente qualificada das universidades catarinenses no cenário da pós-graduação em sentido estrito nacional, na medida em que a ambígua redação da Resolução 100/CEE/SC/2011 não permite que se afirme taxativamente ter abandonado o Estado de Santa Catarina suas pretensões históricas de autonomia na regulação de mestrados e doutorados de IES submetidas ao sistema estadual de educação.

2.3 UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS

O Brasil não apresenta uniformidade ou homogeneidade institucional quando se trata de universidades. Na verdade, o País reconhece a diversificação institucional, configurando, mesmo legalmente, uma tipologia, o que permite que se fale em tipos de universidades, dentre elas estando localizada a universidade comunitária.

2.3.1 **Marco legal sobre as universidades comunitárias: CRFB; LDB**

A Constituição da República Federativa do Brasil não trata diretamente de estabelecer critérios para a definição do que seria uma universidade comunitária, mas, ao tratar da destinação de recursos

públicos para entidades educacionais não exclusivamente públicas, acaba por impor parâmetros que, pela importância que o aporte de subsídios governamentais pode representar para a existência de uma instituição, são levados em conta para a sua configuração – além, claro, de representar o reconhecimento constitucional das entidades comunitárias:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

[...]

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (BRASIL, 1988)

A CRFB apresenta ainda mais um dispositivo que possui interesse direto para a questão das IES fundacionais catarinenses, o artigo 242, que abre uma importante exceção no princípio da gratuidade do ensino público nas escolas oficiais, autorizando, na prática, às instituições do sistema ACAFE, dentre outras – caso das IES mineiras –, a cobrarem mensalidades escolares de seus alunos:

Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos. (BRASIL, 1988)

É a LDB que estabelece, em seus artigos 19 e 20, uma tipologia legal que distingue os diversos tipos de instituições de ensino em seus diversos níveis, não sendo exclusiva do ensino superior. O quadro abaixo reproduz a classificação da LDB, atualmente vigente.

Quadro 6 – Categorias Administrativas das Instituições de Ensino no Brasil

Tipo de Instituição	Conceito legal	Subtipos
Públicas	“assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público” (art. 19, I, LDB)	Não apresenta
Privadas	“assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado” (art. 19, II, LDB)	“particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo” (art. 20, I, LDB)
		“comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade” (art. 20, II, LDB) ⁶⁴
		“confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma

64

Esta é a redação vigente, estabelecida pela Lei 12.020/2009. A redação anterior, estabelecida pela Lei 11.183/2005, era: “comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade”. A redação original da LDB era: “comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade”.

		ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior” (art. 20, III, LDB)
		“filantrópicas, na forma da lei” (art. 20, IV) ⁶⁵

Fonte: BRASIL, 1994.

Da leitura dos artigos 19 e 20 da LDB, verifica-se que as universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal encontram seu posicionamento, ao menos do ponto de vista do direito educacional, entre as instituições privadas comunitárias. As instituições catarinenses, embora tenham sua origem histórica na criação pelo Poder Público municipal, em diversos municípios, não atendem à exigência de serem mantidas e administradas pelo Poder Público. É verdade que o CEE/SC já se manifestou sobre esta matéria, mais precisamente na Resolução 03/97/CEE/SC, onde se afirma taxativamente que as IES do sistema fundacional catarinense “se enquadram no inciso II do artigo 17 da Lei 9.394/96”, ou seja, seriam IES “mantidas pelo Poder Público Municipal” (art. 17, II, LDB). Ocorre que é notório que as universidades ora estudadas são mantidas majoritariamente pela cobrança de mensalidades pelos serviços

⁶⁵ Segundo Paes, “Entidade filantrópica é aquela que atua em benefício de outrem com dispêndio de seu patrimônio, sem contrapartida ou, em outras palavras, pelo atendimento sem ônus direto do beneficiado” (2010, p. 695), enquanto as entidades beneficentes de assistência social, essas sim regulamentadas na constituição e na legislação em geral, “são aquelas que buscam interesses de outrem ou atuam em benefício de outrem que não a própria entidade ou os que a integram” (PAES, 2010, p. 695); para o autor, entidade beneficente é o gênero do qual a filantrópica é a espécie. A Constituição Federal refere a entidade beneficente de assistência social no artigo 150, inciso VI, alínea “c”, atribuindo-lhe imunidade tributária sobre seu patrimônio, renda e serviços, e no artigo 195, § 7º, quando a isenta do pagamento das contribuições para a seguridade social. A regulamentação dessas entidades se dá pela Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009, que dispõe sobre os procedimentos de certificação. Nos moldes da lei, as entidades beneficentes de assistência social são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que prestam serviços na área de educação, saúde e assistência social. No caso das entidades educacionais, seu caráter beneficente é reconhecido mediante o cumprimento de requisitos, dentre os quais a aplicação anual em gratuidade de pelo menos 20% da receita anual efetivamente recebida (BRASIL, 2009). As entidades beneficentes de assistência social que atuam no ensino superior observam ainda ao disposto na Lei do Prouni, Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2012, que também impõe a obrigatoriedade de gratuidade de 20% (BRASIL, 2005).

educacionais que prestam aos seus alunos, servindo esta Resolução apenas para (1) mostrar o quão importante para as IES do sistema ACAFE é permanecerem sob supervisão do sistema estadual, cuja composição hegemônica; (2) maltratar o conceito de interpretação sistemática, aludido como fundamento jurídico da citada resolução em seu artigo 1º⁶⁶ e (3) dar razão a Kelsen quando afirmou ser o direito um sistema dinâmico de produção de normas, podendo adotar qualquer conteúdo⁶⁷.

Não sendo instituições de ensino públicas para a LDB, se encaixam à perfeição na definição legal das privadas, que exige apenas que sejam mantidas e administradas por pessoas jurídicas de regime jurídico de direito privado, o que é fato irrefutável. Logo, uma entidade criada pelo Poder Público e mantida e administrada em regime de direito privado é aqui prevista pela lei. Na diferenciação interna entre as entidades privadas, as universidades catarinenses se subsomem perfeitamente no inciso das comunitárias, pois o cotejo dos incisos I e II do artigo 20 revela que, enquanto as instituições particulares em sentido estrito são aquelas criadas e mantidas exclusivamente por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, as instituições de ensino comunitárias podem ter sido instituídas por pessoas físicas e/ou jurídicas, sem explicitar se essas pessoas jurídicas instituidoras são de direito público ou de direito privado. Além disso, exige a lei que essas entidades não tenham fins lucrativos e possuam representantes da comunidade em suas entidades mantenedoras.

A diferenciação entre instituições de ensino comunitárias e confessionais é claríssima na LDB, pois a entidade confessional se

⁶⁶ “**Art. 1º** Com base na interpretação sistemática do artigo 242 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Conselho Estadual de Educação considera que as instituições de ensino Superior do sistema fundacional Catarinense, se enquadram no inciso II do artigo 17 da Lei 9.394/96.” Disponível em: <http://www.cee.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=33&Itemid=55&order=date&dir=DESC>. Acesso em: 14 fev. 2012.

⁶⁷ Aliás, a tecnologia jurídica catarinense de solução de problemas na área do ensino superior está prestes a ser elevada ao nível federal, com a Emenda nº 1, de autoria do deputado Pedro Uczai, apresentada e aprovada na tramitação do Projeto de Lei 7.639/2010, que diz: “**Art. 14.** As fundações de ensino criadas por lei estadual ou municipal e existentes em 5 de outubro de 1988, de que trata o artigo 242 da Constituição Federal, são consideradas mantidas pelos respectivos entes instituidores para os fins do art. 157, I, e do art. 158, I, da Constituição Federal, independentemente da proporção de recursos provenientes dos entes federados mantenedores nos orçamentos dessas instituições.” Esta gambiarra legal, se aprovada, implica verdadeira alteração do texto constitucional por vias transversas, sem o respeito ao *quorum* qualificado de três quintos e votação em dois turnos exigidos pela CRFB.

caracteriza pela “orientação confessional e ideológica”, enquanto a entidade comunitária se apresenta caracterizada pela laicidade.

Conclui-se, portanto, que do ponto de vista da legislação brasileira em vigor as **universidades comunitárias são instituições de ensino, pesquisa e extensão autônomas, pluridisciplinares, com certo nível de qualidade aferido em avaliações nacionais, com um corpo docente composto de um mínimo de um terço de mestres e doutores e um terço contratado em regime de tempo integral, um número mínimo de mestrados e doutorados devidamente credenciados, criadas por pessoas físicas ou jurídicas de regime jurídico privado – ainda que estas tenham sido instituídas pelo Poder Público –, sem fins lucrativos e com representantes da comunidade em sua entidade mantenedora.** Se quiserem ter acesso a recursos públicos, as universidades comunitárias devem estar atentas ao mandamento constitucional, ou seja, devem aplicar seus excedentes financeiros em educação e destinarem seu patrimônio, em caso de dissolução, a uma entidade congênere ou ao Estado (CRFB, art. 213, I e II). O formato da participação de representantes da comunidade na entidade mantenedora não está definido na legislação, ficando ao alvedrio de cada instituição defini-lo em suas normas internas. Assim, o ordenamento de cada ICES definirá qual o peso de participação desta representação comunitária na gestão da IES, além de explicitar quais segmentos dessa comunidade terão vez, voz e voto.

2.3.2 Tentativas de definição do “comunitário”: autores, sítios (COMUNG, ACAFE, ABRUC) e projeto de lei das ICES

As universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal surgiram institucionalmente após o golpe de Estado de 1964. Em seu nascedouro eram faculdades isoladas mantidas por fundações criadas por diversos municípios catarinenses, criação esta realizada por lei municipal. Durante as primeiras décadas de existência, essas IES desfrutaram de um virtual monopólio do ensino superior em suas regiões de abrangência, fato este modificado apenas com a expansão do ensino superior privado possibilitado nos anos do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Durante muitos anos, a expansão do ensino superior catarinense foi sinônimo de expansão do sistema ACAFE e a

fase final deste crescimento se deu por meio da transformação das faculdades originais em universidades. O grau universitário foi conquistado pelas IES catarinenses no período compreendido entre o final dos anos 1980 e o início do século XXI.

Neste sentido, Cimadon e Mota corroboram que

As fundações educacionais cresceram muito nos anos 90 e, nessa época, não possuíam concorrentes. Todavia, a partir dos anos finais do passado século começaram instalar-se, em Santa Catarina, uma avalanche de instituições privadas lucrativas e que, aos poucos, foram conquistando mercados e competindo com as comunitárias. (2011, p. 42)

Atualmente, diante da expansão do ensino superior privado ocorrida nos últimos quinze anos e da retomada do investimento público federal em educação superior nos últimos anos, notadamente com a criação da UFFS (sede em Chapecó) e implantação de *campi* da UFSC pelo interior do Estado (Araranguá, Curitibanos, Joinville e Blumenau), as universidades catarinenses integrantes do sistema ACADE se encontram num quadro que Siewerdt qualifica como de crise (2010, p. 168). Esta crise pode ser compreendida fundamentalmente como uma crise de demanda. Como se trata de instituições mantidas majoritariamente por mensalidades escolares cobradas dos alunos, o aumento de vagas ociosas nos diversos cursos de graduação e pós-graduação destas IES implica diretamente em diminuição de receita. No caso da UNIPLAC, a crise se manifestou de forma explícita, levando à intervenção judicial e a uma série de medidas drásticas buscando evitar o colapso daquela universidade fundacional⁶⁸.

⁶⁸ “O juiz da Vara da Fazenda de Lages, Silvio Orsatto, decretou por volta das 21h desta sexta-feira a intervenção judicial na Universidade do Planalto Catarinense (Uniplac), sediada em Lages. Assumiu como interventor, pelo período de um ano, Arnaldo Moraes, atual presidente da Câmara de Vereadores. O reitor Gilberto Borges de Sá permanece com a competência de gerir a parte pedagógica dos cursos de graduação, pós-graduação e mestrado, frequentados por 4 mil alunos. A medida foi proposta pela prefeitura de Lages, que discordou do edital de chamada pública, que propunha uma espécie de terceirização da administração da Uniplac, com um investimento inicial de R\$ 5 milhões. A partir de agora, começam os estudos para transformar a Uniplac em instituição de direito público, ou seja, uma autarquia municipal, com orçamento previsto na administração de Lages e fiscalizada pela Câmara de Vereadores.” Disponível em: <<http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/noticia/2008/10/justica-determina-intervencao-na-uniplac-2265060.html>>. Acesso em: 14 fev. 2012. A receita bruta mensal da Uniplac é de cerca de R\$ 2,5 milhões, mas com a inadimplência média de 30% ela

O quadro de crise instalada levou as instituições do sistema ACAFE a buscarem o fortalecimento da articulação com as demais instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais. Esta articulação de entidades um tanto quanto diversificadas pretende fazer frente ao quadro de crise por meio da busca da ampliação do apoio estatal, através do acesso de recursos públicos, previstos pela Constituição, para a realização de suas atividades. É importante frisar que o apoio estatal às instituições catarinenses é um fato desde o seu surgimento, dado que o ato de criação normalmente veio acompanhado de destinação patrimonial, as leis orgânicas municipais estabelecem um percentual de repasse de recursos da educação para as fundações e a Constituição Estadual, em seu artigo 170, estabeleceu um programa de bolsas de estudo que contribui sobremaneira na manutenção dos estudantes em seus cursos de graduação (ACAFE, [s/d], p. 3). Essa campanha, que reúne as universidades gaúchas associadas do COMUNG e outras instituições inscritas na ABRUC, tem se direcionado para a aprovação de uma lei federal que institua um marco regulatório para as entidades comunitárias, e sua sustentação ideológica se faz por meio da valorização da categoria do “público, não estatal”, evidenciada nacionalmente nos anos da reforma do Estado empreendida pelo Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Nos textos dos autores que se dedicaram a refletir sobre as universidades comunitárias, em sítios na rede mundial de computadores criados para promover esta campanha de valorização das instituições comunitárias e no projeto de lei que tramita hoje no Congresso Nacional se pode escutar uma possível linha de evolução do conceito de universidade comunitária.

Neste contexto de articulação para o fortalecimento das instituições comunitárias, deve merecer destaque a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias, a ABRUC. Esta associação foi fundada em 26 de julho de 1995 e tem sede em Brasília, congregando sessenta e duas instituições comunitárias de ensino superior. Dentre essas instituições, nem todas são universidades e algumas delas têm caráter confessional. Das nove universidades aqui estudadas, apenas a UnC e a UNIARP não se encontram no rol das afiliadas à ABRUC. No estatuto da ABRUC se podem extrair elementos que permitem compreender um pouco mais o que são as instituições de ensino superior comunitárias. O artigo 6º não faz mais que repetir a

passa a uma receita líquida de R\$ 1,75 milhão. Só as dívidas junto aos bancos somam R\$ 1,2 milhão e a folha de pagamento mensal é de R\$ 1,1 milhão. O déficit mensal fica e torno de R\$ 550 mil.

definição que a LDB já dera às instituições comunitárias, mas os artigos 7º e 8º, que tratam das condições necessárias para uma instituição poder associar-se à ABRUC e manter esta condição de associada, acrescentam elementos caracterizadores na autopercepção destas instituições. *Verbis*:

Art. 7º. Para o ingresso e permanência de uma Instituição de Ensino Superior na ABRUC, é necessário também que a sua mantenedora preencha cumulativamente os seguintes requisitos:

I - estar legitimamente constituída no país, sob a forma de fundação de direito privado, de associação ou de sociedade civil; II - pertencer o seu patrimônio a uma comunidade, sem dependência do poder público, de famílias, empresas ou outros grupos com interesses econômicos; III - aplicar integralmente no território nacional suas rendas, recursos de qualquer espécie e eventual resultado operacional, na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais; IV - não distribuir resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto; V - não privilegiar seus integrantes, associados, membros, participantes, instituidores ou filiados, na prestação de seus serviços; VI - ter como instância máxima uma Assembléia ou Conselho com a participação de representantes da comunidade na qual está inserida; VII - ter o controle da administração da gestão financeira de todos os seus recursos através de organismos com participação da comunidade à qual está vinculada e, no caso das fundações, também através do Ministério Público; VIII - não remunerar seus dirigentes, integrantes, membros, participantes, instituidores ou filiados, com salários, vantagens, dividendos, bonificações ou parcelas de seu patrimônio, quando no desempenho de suas funções estatutárias, nada impedindo, entretanto, que eles recebam por seu trabalho, no exercício de funções docentes ou administrativas, nas instituições mantidas; IX - destinar, em caso de dissolução ou extinção da entidade, o patrimônio remanescente a uma entidade pública com finalidades similares; X - ser reconhecida como entidade de Utilidade Pública Federal, Estadual ou Municipal; XI - manter sempre presente seu objetivo social, considerada a natureza e o interesse público de suas atividades; XII -

zelar para que o seu patrimônio e suas atividades estejam vinculadas diretamente aos seus objetivos e funções;

Art. 8º. As Instituições Comunitárias assim mantidas deverão:

I - propiciar a **participação efetiva** da comunidade acadêmica nos órgãos colegiados institucionais; II - comprometer-se com a qualidade acadêmica, através de programas de capacitação e permanência de professores, manutenção de quadros e regimes de garantia de carreira docente e de fomento à pesquisa e extensão, bem como submeter-se aos processos de avaliação institucional; III - manter projeto educacional que inclua o aperfeiçoamento da pessoa humana, **dentro de uma visão ética de formação e construção da cidadania.**⁶⁹ (grifos não constantes do original) (ABRUC, [s/d])

Há alguns anos, autores do Rio Grande do Sul vêm se dedicando a apresentar a problemática das instituições comunitárias. Existem livros e capítulos de livros publicados, bem como algumas dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre o tema. Dentre os autores que participam deste esforço, destacam-se três gaúchos que discutem o problema das instituições comunitárias dentro de uma perspectiva generalizante, ainda que marcada profundamente pela vivência institucional das IES gaúchas integrantes do COMUNG. Esses autores são Vannucchi, Frantz e Schmidt.

Vannucchi publicou obra em cujo título já se vislumbra a intenção de divulgação e abordagem introdutória: “A universidade comunitária: o que é, como se faz”. Nesse livro, o autor não se satisfaz com a definição legal de instituição comunitária, focada exclusivamente na entidade mantenedora e no poder instituidor, característica que igualmente enxerga no Estatuto da ABRUC. Para Vannucchi, a tradicional dicotomia público-privado não permite à opinião pública a visualização do chamado “terceiro setor”, caso das instituições de caráter comunitário, que não são públicas – pois não “pertencem ao governo” (2004, p. 24) –, nem privadas, pois não são uma propriedade particular.

Vannucchi (2004) entende que são seis os motivos que reforçam serem as instituições comunitárias uma expressão do público

⁶⁹ Estatuto da ABRUC, disponível em: <<http://www.abruc.org.br/>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

não estatal: (1) nas ICES, as relações internas de poder seriam democratizadas, não sendo o reitor mais que um funcionário qualificado que governa sob mecanismos de decisão por instâncias colegiadas que contam inclusive com representantes da sociedade civil; (2) as ICES não se inserem na lógica do produtivismo economicista, já que não buscam o lucro e guiam suas ações pelo interesse da população submetidas ao controle das comunidades interna e externa⁷⁰; (3) as ICES possuem “inegável legitimidade social” (p. 26), já que funcionam por delegação e supervisão estatal, buscando atender ao direito fundamental à educação superior, o que faz a “um custo menor que as instituições governamentais” (p. 26); (4) pela configuração de toda reflexão crítica e produção intelectual nelas realizado como um “valor realmente democrático” (p. 26); (5) as ICES prestam serviços de educação superior em áreas remotas onde o Estado não tem como cumprir sua missão constitucional de educar a todos; (6) as ICES, por fim, manifestam em seus projetos político-pedagógicos seu vínculo, não com interesses particulares, mas com o interesse das comunidades como um todo.

Para esse autor, a identificação de uma universidade comunitária deve ser buscada nos elementos que indicam a sua “autenticidade intrínseca”, manifestada, em especial, em **seus ordenamentos jurídicos internos, estatutos e regimentos principalmente**. Neste exame, devem ser encontrados os seguintes elementos: (1) o nome deve expressar sua identidade comunitária; (2) as normas internas devem permitir a identificação dos elementos políticos e pedagógicos de seu ser comunitário; (3) as ICES devem possuir política de pesquisa diferenciada, caracterizada “pelo empenho permanente de captar, interpretar e transformar a sociedade local e regional” (p. 29); (4) práticas extensionistas destacadas e não confundidas com caridade nem assistencialismo; (5) gestão participativa e democrática, com ênfase na colegialidade das decisões; (6) projeto político-pedagógico ou PDI que estructure as práticas de ensino, pesquisa, extensão e administração que espelham esta sua vocação comunitária.

Vannucchi, após estas reflexões, apresenta então o seu conceito de universidade comunitária:

⁷⁰

A tese de doutorado de Siewerdt rechaça frontalmente a afirmação de que, por não buscarem o lucro, as instituições comunitárias estariam não imersas nas leis do valor, leis de mercado. Cf. SIEWERDT, 2010.

É a universidade instituída, mantida e supervisionada por uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, gerida por colegiados constituídos de representantes de professores, alunos e funcionários e da sua entidade mantenedora, bem como da sociedade em geral. (VANNUCCHI, 2004, p. 32)

Frantz declara que as universidades comunitárias são universidades novas em processo de construção (2006, p. 119) que abrangem experiências diversificadas resultantes das lutas por comunidades determinadas pelo acesso ao ensino superior, sempre numa perspectiva de ampliação da esfera pública. Para esse autor, o Brasil atual conhece quatro tipos de universidades: (1) universidades estatais, (2) universidades confessionais, (3) universidades empresariais e (4) “universidades de iniciativa da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos” (p. 130). Os dois primeiros tipos de universidade existem no Brasil há mais tempo, sendo as duas últimas uma novidade no cenário do ensino superior nacional.

Frantz identifica na experiência das universidades comunitárias, compreendidas como um movimento social que atuou não contra o Estado, mas na ausência de um Estado cuja presença era desejada e reivindicada, a autêntica manifestação de uma esfera pública não estatal. Para esse autor, ex-reitor da UNIJUÍ, que diferencia claramente a experiência comunitária da confessional, ainda que não as considere excludentes *per si*, a definição das ICES

[...] deve levar em conta diferentes aspectos, tais como: a propriedade, a destinação e o controle do patrimônio da mantenedora, **a eleição de seus dirigentes; a gestão, a representação e a participação da comunidade na universidade**. Esses aspectos guardam relações de poder, fundamentam processos, sustentam grupos sociais distintos que, embora se possam identificar em projetos e atividades comuns caracterizam diferenças fundantes de definições e conceituações. (FRANTZ, 2002, p. 21) (grifos não constantes do original)

Schmidt e Campis (2009) enfatizam o pertencimento das ICES ao campo do público não estatal, para o qual reivindicam a formulação de um novo marco jurídico. Em texto recente, os autores resgatam o debate sobre o público não estatal, que se apresenta no Brasil em duas

vertentes desde os anos 1980. De um lado, autores como Boaventura de Sousa Santos e Tarso Genro promoveram esse debate em linha de ampliação da esfera pública, por meio do aumento de abrangência de práticas de democracia direta e participativa – para além das instituições do Estado –, cujos experimentos mais significativos foram o orçamento participativo da cidade de Porto Alegre e o Fórum Social Mundial. Num viés mais liberal conservador, o Brasil acabou por conhecer a retomada do conceito de público não estatal no contexto do auge das políticas neoliberais no País, nos anos da presidência de Fernando Henrique Cardoso. Nesses anos (1995-2002) de reforma do Estado, o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira formulou as bases da transição do que se chamava modelo burocrático tradicional para o modelo gerencial. No modelo de Estado gerencial, as funções não exclusivas do Estado eram concebidas como inerentes à esfera do público não estatal, numa clara estratégia de implantação de um modelo de Estado mínimo. Foram os anos das privatizações, com muitos episódios ainda carentes de esclarecimento para a cidadania brasileira.

Como corolário deste debate resultaram naqueles anos as figuras jurídicas que pretendiam contemplar esta esfera do público não estatal, as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, conhecidas pelas siglas OS e OSCIPs. Schmidt e Campis indicam que, apesar de terem sido iniciativas pioneiras, as leis das OS e OSCIPs não conseguiram contemplar todo o campo do público não estatal, na medida em que somente entidades que prestam serviços gratuitos podem adotar esta configuração. Evidentemente este não é o caso das comunitárias gaúchas, nem das catarinenses, que sobrevivem das mensalidades escolares (2009, p. 21). Para esses autores, o debate sobre o público não estatal deve ser retomado, agora num contexto pós-neoliberal, numa lógica não mais de minimização do Estado, mas de sua “revitalização”.

Em síntese, os autores entendem que as ICES não implicam uma lógica de diminuição das instituições e ações estatais, mas sim o reconhecimento da sua legítima presença em um “espaço não ocupado pelas [instituições] estatais”. Para os autores:

As instituições estatais devem ser preservadas, fortalecidas e qualificadas, de modo a bem cumprir as grandes tarefas que lhes estão confiadas. Há que promover a expansão das estatais em regiões carentes de capital social. Já nas regiões em que há um expressivo capital social, uma vida comunitária e associativa consolidada, onde a sociedade

civil conseguiu erguer estruturas capazes de suprir os serviços que o Estado não conseguiu, a estratégia política apropriada é cooperar e compartilhar responsabilidades. (SCHMIDT; CAMPIS, 2009, p. 25)

Para esses autores, a cobrança de contraprestação pecuniária pelos serviços educacionais prestados pelas ICES não deve ser critério para sua configuração ou não como entidade pública não estatal. Relevo deve ser dado a outros aspectos “[...] pertinentes à *res publica*, como o controle social, a gestão democrática, a transparência administrativa e a destinação dos resultados para fins coletivos” (SCHMIDT; CAMPIS, 2009, p. 26).

Os autores clamam pela edição de uma nova lei, que regulamente o setor público não estatal, de modo a contemplar as ICES, pois, segundo eles:

Não é proveitoso para o país que o Estado crie concorrência às instituições da sociedade civil, se pode aproveitar seu potencial para ofertar serviços públicos de qualidade. Uma análise comparativa entre o aproveitamento da capacidade instalada das instituições comunitárias *versus* a criação de novas instituições estatais ao lado daquelas e concorrendo com elas há de concluir forçosamente pela primeira alternativa. Subsidiadas pelo Estado, as comunitárias são capazes de proporcionar serviços de interesse público acessíveis ou gratuitos à população. O critério de eficiência recomenda que, ao contratar os serviços das comunitárias o Estado deve considerar como teto o custo dos serviços prestados diretamente por um órgão estatal. (SCHMIDT; CAMPIS, 2009, p. 31)

No contexto do enfrentamento da crise de demanda, por meio do fortalecimento da identidade comunitária das suas instituições, a ACAFE construiu um sítio na rede mundial de computadores, onde apresenta sua visão sobre quais os elementos que caracterizam uma ICES:

Há várias décadas as instituições comunitárias prestam relevantes serviços de interesse público, com destaque para a educação. Criadas pela sociedade civil e pelo poder público local, universidades são reconhecidas pelas

comunidades regionais como um importante fator de desenvolvimento. Sem fins lucrativos, com **gestão democrática e participativa**, constituem autênticas instituições públicas não-estatais em favor da inclusão social e do desenvolvimento do País e reinvestem todos os resultados na própria atividade educacional. O envolvimento direto da comunidade acontece através dos conselhos e na própria **gestão, que é democrática**.⁷¹ (grifos não constantes do original)

Em movimento paralelo, também o COMUNG construiu o seu sítio na internet para reforçar sua campanha em torno do conceito de entidades comunitárias, de onde se podem extrair elementos para a verificação do sentido que o COMUNG atribui para as instituições comunitárias:

Há várias décadas as instituições comunitárias prestam relevantes serviços de interesse público, com destaque para a educação e a saúde. Criadas pela sociedade civil e pelo poder público local, universidades, escolas, hospitais e outras instituições são reconhecidas pelas comunidades regionais como um importante fator de desenvolvimento. Sem fins lucrativos, **com gestão democrática e participativa**, constituem autênticas instituições públicas não-estatais. O Estado brasileiro tem tratado com desinteresse essas instituições. A legislação reproduz a ultrapassada dicotomia público x privado. Sem dispor de um marco jurídico apropriado, agentes e órgãos públicos relegam, em geral, as comunitárias à condição de organizações privadas. A formulação de uma legislação específica das comunitárias possibilitará ao Estado brasileiro aproveitar o grande potencial dessas instituições em favor da inclusão social e do desenvolvimento do País.⁷² (grifos não constantes do original)

⁷¹ UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA. Disponível em: <<http://www.universidadecomunitaria.com.br/#diferenca>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

⁷² PORTAL DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Disponível em: <<http://www.comunitarias.org.br/site/index.php>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

Da leitura dos sítios promovidos pela ACADE e COMUNG emergem uma mesma visão das instituições comunitárias, entes pensados como integrantes de uma esfera pública não estatal, em especial por não apresentarem finalidade lucrativa e por se configurarem em processos de gestão democrática e participativa na busca pela realização de seus fins sociais, incluídos aí até mesmo membros da comunidade externa.

Atualmente, todas as instituições estudadas possuem sítios oficiais na internet, que possuem a finalidade de divulgar os serviços prestados em cada organização, ser um canal de comunicação com a comunidade interna e externa, e constituir uma ferramenta de governo eletrônico para a consecução de variadas tarefas envolvendo as suas funções inerentes de ensino, pesquisa, extensão e gestão. Uma visita a estes sítios permite constatar em que medida as universidades catarinenses estudadas efetivamente se enxergam como universidades comunitárias.

Quadro 7 – Autopercepção das universidades estudadas em sua comunicação publicitária

IES	Texto de apresentação no sítio oficial	Link para site comunitárias na página de abertura?
1) UNESC	Visão de futuro: “Ser reconhecida como uma Universidade Comunitária , de excelência na formação profissional e ética do cidadão, na produção de conhecimentos científicos e tecnológicos, com compromisso sócio-ambiental”.	Não.
2) UNIPLAC	Sem menção.	Sim.
3) UNISUL	“A Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul é uma fundação de direito privado, de caráter comunitário e regional, organizada por transformação da Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina (FESSC).”	Sim
4) UNIVALI	“Estude na UNIVALI. É uma universidade. É comunitária . É a melhor do Estado.”	Não.
5) UNOESC	Sem menção.	Sim.
6) UnC	Sem menção.	Não.
7) UNOCHAPECÓ	“A Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ é uma instituição comunitária , profundamente identificada com o desenvolvimento regional e muito atenta às necessidades da população e das organizações situadas em sua região de abrangência.”	Não.
8) UNIARP	Sem menção.	Não.
9) UNIVILLE	VISÃO “Ser reconhecida nacionalmente como uma universidade comunitária , sustentável, inovadora, internacionalizada e de referência em ensino, pesquisa e extensão.”	Sim.

Fonte: UNESC - <http://www.unesc.net/portal/>. Acesso em: 30 jan. 2012;

UNIPLAC - <http://www.uniuplac.net/index.php>. Acesso em: 30 jan. 2012;

UNISUL - <http://www.unisul.br/site-principal/home.html>. Acesso em: 30 jan. 2012.

UNIVALI

<http://www.univali.br/modules/system/stdreq.aspx?P=2&VID=default&SID=618629624550678&S=1&A=close&C=23984>. Acesso em: 30 jan. 2012.

UNOESTE - <http://www.unoesc.edu.br/>. Acesso em: 30 jan. 2012.

UnC - <http://www.unc.br/>. Acesso em: 30 jan. 2012.

UNOCHAPECÓ - <http://www.unochapeco.edu.br/>. Acesso em: 30 jan. 2012.

UNIARP - <http://www.uniarp.edu.br/>. Acesso em: 30 jan. 2012.

UNIVILLE

<http://www.univille.edu.br/pt/index/33429?&redirect=http://univille.edu.br/account/MySpace.html>. Acesso em: 30 jan. 2012.

Obs.: os grifos não constam dos textos originais.

Percebe-se que das nove universidades catarinenses estudadas somente cinco comunicam em suas páginas na internet a ideia de sua identidade comunitária, enquanto apenas quatro inserem com destaque o *link* que redireciona o usuário para o sítio de campanha das universidades comunitárias patrocinado pela ACADE.

Na perspectiva de uma abordagem pluralista jurídica que valoriza a manifestação normativa institucional (WOLKMER, 2001, p. 142), o exame dos estatutos/regimentos das universidades deve indicar elementos importantes sobre esta autopercepção das instituições como entidades comunitárias. No quadro a seguir constam as transcrições dos estatutos/regimentos das IES estudadas onde se expressam descrições de suas caracterizações:

Quadro 8 – Autopercepção comunitária: estatuto das universidades

IES	Texto do estatuto da Universidade
1) UNESC	“Art. 5º. A UNESC consagra como valores, além do seu caráter comunitário os que assegurem a dignidade de todos os seres e seus direitos fundamentais, vedadas quaisquer discriminações filosóficas, políticas, religiosas, sociais, de gênero, de classe ou qualquer outra que possa existir.”
2) UNIPLAC	“Art. 1º. A UNIVERSIDADE DO PLANALTO CATARINENSE – UNIPLAC é uma instituição de ensino superior, regional, com área de abrangência compreendendo o Planalto Serrano Catarinense, de caráter comunitário , mantida pela Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense – Fundação UNIPLAC.”
3) UNISUL	“Art. 1º. A Universidade do Sul de Santa Catarina, neste estatuto somente Unisul mantida pela Fundação Unisul, é uma instituição educacional multicampi para o ensino, a pesquisa e a extensão.”
4) UNIVALI	“A Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI é uma instituição <i>multicampi</i> que se destina a promover a educação e o desenvolvimento social, em consonância com a legislação aplicável.”
5) UNOESC	“Art. 1º. A Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC é uma instituição de educação superior [...] de direito privado, declarada de utilidade pública municipal, estadual e federal, filantrópica, sem fins lucrativos, com sede no município de Joaçaba, Estado de Santa Catarina.”
6) UnC	“Art. 1º. A Universidade do Contestado é uma instituição multicampi congregando os Campi Universitários de Canoinhas, Concórdia, Curitiba e Mafra, mantida pela Fundação Universidade do Contestado – FunC.”

7) UNOCHAPECÓ	“Art. 1º. A UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ, que adota a sigla UNOCHAPECÓ, é uma instituição de educação superior, [...] mantida pela [...] (FUNDESTE), criada pela Lei Municipal nº 141, de 6 de dezembro de 1971, sem fins lucrativos, filantrópica, de assistência social, comunitária , constituída sob a forma jurídica de fundação [...]”
8) UNIARP	“Art. 1º. A Instituição de Ensino Superior, conforme preceitua este Regulamento Geral, mantida pela Fundação Universidade Alto Vale do Rio do Peixe – FUNIARP, é uma instituição educacional para o ensino, a pesquisa e a extensão.”
9) UNIVILLE	“Art. 1º. A Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE – é uma Instituição de Ensino, Pesquisa e Extensão, credenciada pelo Ministério da Educação em 14/08/96, mantida pela Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ.”

Fonte: (UNISUL, [s/d]); (FUNDESTE, 2007); (FURJ, 1998b); (UNIVALI, 2004a); (UNIPLAC, 1999); (UNOCHAPECÓ, 2010a); (FUCRI, 2006); (UNIARP, [s/d]) e (UnC, [s/d])

Da leitura pluralista dos estatutos/regimentos das nove universidades catarinenses pesquisadas se depreende que apenas três se assumem como ICES, a UNESCO, a UNIPLAC e a UNOCHAPECÓ.

Recentemente, a articulação das instituições comunitárias produziu um movimento concreto que materializa as reivindicações dessas organizações. Trata-se do Projeto de Lei 7.639/2010, apresentado ao Congresso Nacional pela deputada federal gaúcha Maria do Rosário. Esse documento não pretende instituir legalmente o público não estatal no cenário brasileiro, pois parte da premissa que esta esfera já se encontra implícita na CRFB, embora falte uma legislação específica para as instituições comunitárias, que não se sentiriam abrangidas pelas últimas inovações legislativas destinadas a regulamentar o terceiro setor (Lei das OS e Lei das OSCIP). Enquanto a realidade das OS e OSCIP é de instituições pequenas, pautadas no trabalho voluntário e que não cobram pelos serviços que prestam, as instituições comunitárias são entidades de grande envergadura, totalmente profissionalizadas, e precisam cobrar pelos serviços que prestam à comunidade. Para os proponentes da nova lei, a aprovação do Projeto de Lei 7.639/2010 traria as seguintes consequências: (1) possibilidade de ações conjuntas entre o Estado e as instituições comunitárias, com o compartilhamento de recursos físicos e humanos; (2) diminuição dos custos de operação na formação superior, pois a atuação de ICES se apresentaria com um custo/aluno sempre inferior ao praticado nas IFES; (3) por fim, o elemento qualitativo que as ICES podem aportar por suas características intrínsecas de espaço público não estatal, pois:

A questão do custo é decerto importante, mas deve ser considerada juntamente com os aspectos característicos do que é *público*: democratização interna, transparência,

O documento produzido com a colaboração da ABRUC, COMUNG, ANEC, ACAFE e ABIEE visa formalmente tratar da “definição, qualificação, prerrogativas e finalidades” das ICES e disciplinar o “termo de parceria”. Desta forma, acaba por constituir um importante referencial para a definição das instituições comunitárias. Sua tramitação tem sido exitosa até aqui, já tendo sido aprovado por unanimidade nas comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (em 14.06.2011) e de Educação e Cultura (em 09.11.2011)⁷³.

Com a aprovação desse projeto de lei, uma ICES teria as seguintes características:

- 1) seria uma organização da sociedade civil (art. 1º, *caput*)
- 2) seria uma associação ou fundação de direito privado, ainda que instituída pelo Poder Público; (art. 1º, I)
- 3) seu patrimônio deveria pertencer a entidades da sociedade civil ou do Poder Público; (art. 1º, II)
- 4) deveria ser uma entidade sem fins lucrativos, ou seja, não poderia distribuir parcelas do seu patrimônio ou rendas; teria que aplicar no país os seus recursos na manutenção de seus objetivos institucionais; e manteria sua escrituração contábil com as formalidades que permitam assegurar sua exatidão; (art. 1º, III)
- 5) deveria manter transparência administrativa consistente em previsão estatutária que contemple (1) a adoção de práticas de gestão que inibam a obtenção de vantagens e privilégios pessoais ou coletivos; (2) a constituição de conselho fiscal que possa “opinar” sobre os relatórios financeiros e contábeis; (3) a adoção de normas de prestação de contas que observem os princípios fundamentais das Normas Brasileiras de Contabilidade, a publicidade dos relatórios de atividades e de demonstrações financeiras da entidade e a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem

⁷³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 7.639/2010**. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=483544>. Acesso em: 31 jan. 2012.

pública; (4) participação de representantes da comunidade interna nos “órgãos colegiados deliberativos da instituição”.

- 6) a destinação do patrimônio em caso de extinção seria uma instituição pública ou congênere; (art. 1º, V)

O projeto de lei estabelece que as ICES devidamente qualificadas pelo Ministério da Educação como “comunitárias” passariam a gozar das prerrogativas previstas em seu artigo 2º, que incluem o acesso aos editais de órgãos governamentais destinados às instituições públicas, o recebimento de recursos orçamentários do Poder Público; o direito de apresentar proposta de prestação de serviço público quando o Estado pretenda ampliar ou oferecer novo serviço; ser alternativa na oferta de serviços públicos nos casos em que o Estado não o faça; oferecer mediante termo de parceria serviços de interesse público.

Curiosamente, o projeto de lei das comunitárias se preocupa, em seu artigo 12, com a questão dos sistemas de ensino, estabelecendo que “Fica assegurada às instituições comunitárias de educação superior vinculadas a sistema estadual de educação a permanência desse vínculo.” Ora, se o fundamento do projeto de lei está na reivindicação de um marco jurídico para as ICES, soa contraditório que a redação proposta caminhe no sentido de não uniformizar, para as ICES, a pertença a um único sistema de ensino, federal ou estadual. Novamente fica evidenciado o quão é importante para algumas instituições manterem a situação atual, de submissão ao sistema estadual, onde, no caso das IES do sistema ACADE, se configura um quadro de disfuncionalidade decorrente da atual composição do CEE/SC.

Ainda no campo da política jurídica cumpre destacar o Projeto de Lei 7.200/2006, conhecido como projeto da reforma universitária, que estabelece em seu artigo 8º uma nova classificação das IES brasileiras, com reflexos possíveis para a definição das ICES. *Verbis*:

Art. 8º. As instituições de ensino superior classificam-se como:

I - públicas, as instituições criadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II - comunitárias, as instituições cujas mantenedoras sejam constituídas sob a forma de fundações ou associações instituídas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com ou sem orientação confessional ou filantrópica, e que inclua majoritária participação da

comunidade e do Poder Público local ou regional em suas instâncias deliberativas; ou III - particulares, as instituições de direito privado mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos.

§ 1º Serão adotadas práticas de administração que conduzam à transparência nas instituições públicas, comunitárias ou particulares para a informação do Poder Público e da sociedade.

§ 2º As atividades de pesquisa e extensão de instituições de ensino superior comunitárias poderão ser objeto de políticas específicas de qualificação promovidas pelo Poder Público. (BRASIL, 2006b)

Na medida em que o empenho pelo fortalecimento das ICES passa pelo reconhecimento de uma esfera pública não estatal, necessária se faz uma análise deste conceito, e para tal a contribuição de Luiz Carlos Bresser-Pereira, de grande influência no processo de reforma do Estado empreendida a partir de sua colaboração no Governo Fernando Henrique Cardoso, é fundamental. Sua elaboração teórica e política naquele momento histórico constituiu uma peça importante – apesar de não assumida por ele, que afirmava situar suas ideias entre o estatismo e o neoliberalismo –, na implementação de políticas de redução do tamanho do Estado preconizadas pela ideologia neoliberal. A visão de Estado do governo de então foi implementada em elevado grau, tendo gerado modernização em alguns setores, como o da telefonia, acompanhado de uma forte retração econômica e infraestrutural, apresentando como subproduto uma série de casos de corrupção narrados em obra recentemente publicada (RIBEIRO JR., 2011). Estas elaborações impactavam diretamente o setor educacional, como se pode ver em textos daquele período onde uma forte crítica foi enunciada, como, por exemplo, em Silva Jr. e Sguissardi. Passados 15 anos, os representantes das ICES retomam a noção de público não estatal para fundamentar sua luta.

Bresser-Pereira pensa o público não estatal como uma das quatro esferas ou formas de propriedade importantes no capitalismo contemporâneo. No capitalismo atual convivem, então, a propriedade pública estatal, a pública não estatal, a corporativa e a propriedade privada. A propriedade estatal é aquela subordinada ao aparato do Estado, submetida ao regime jurídico de direito público, enquanto a propriedade pública não estatal realiza atividades de interesse público,

sem finalidade lucrativa e atua em regime de direito privado. A propriedade corporativa comunga com o público não estatal a ausência de finalidade lucrativa, porém se diferencia por ter suas finalidades dirigidas à defesa de interesses de um grupo ou corporação, enquanto que a propriedade privada se dirige claramente à obtenção do lucro e ao atendimento do consumo privado. Para o autor, a análise da esfera do público não estatal comumente se bifurca em duas linhas; uma que privilegia seu estudo em termos de nova forma de propriedade ou de produção, e outra que lança a observação na perspectiva de sua expressão enquanto ampliação da democracia direta ou participativa. Bresser enfatiza que uma leitura eficaz do fenômeno do público não estatal deve englobar as suas duas dimensões⁷⁴, sob o risco de o público não estatal degenerar-se em mera forma de neocorporativismo (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 27).

Bresser enfatiza as potencialidades de ampliação do espaço da cidadania representados na extensão do público para além do estatal:

*Pero, en el umbral del siglo XXI adquiere máxima importancia la ampliación del espacio público, tanto porque tales instituciones actualmente se revelan como insuficientes para el ejercicio de la ciudadanía, como porque en la medida en que la esfera pública trasciende cada vez más los límites del Estado se requieren modalidades de control social que también se ejerzan sobre la sociedad y, en particular, sobre las organizaciones públicas no estatales. [...] Pero además aumenta la convicción de que, junto con la transparencia, se requiere del control social para proteger los derechos públicos. Democracia y perspectiva republicana se complementan.*⁷⁵ (1998, p. 32 e 34)

⁷⁴ “O fenômeno do público não-estatal é simultaneamente econômico e político. [...] Porém o tema do público não-estatal também se vincula à atribuição à sociedade de uma responsabilidade na satisfação de necessidades coletivas, mostrando que tampouco neste campo o Estado e o mercado são as únicas opções válidas” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 39)

⁷⁵ “Porém, no umbral do século XXI a ampliação do espaço público adquire máxima importância, tanto porque tais instituições atualmente se revelam como insuficientes para o exercício da cidadania, como porque na medida em que a esfera pública transcende cada vez mais os limites do Estado se requerem modalidades de controle social que também se exerçam sobre a sociedade e, em particular, sobre as organizações públicas não-estatais. [...] Além disso aumenta a convicção de que, junto com a transparência,

Na visão do ex-ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE –, a forma de propriedade pública não estatal proporciona uma forma produtiva eficiente para os bens públicos, na medida em que à disciplina que sua inserção nas leis de mercado proporciona é acrescentada uma proteção adicional resultante do compromisso legal da organização de reinvestir seus resultados positivos na própria atividade fim. A ausência de fins lucrativos produziria um compromisso ideológico entre os membros da organização, estabelecendo um “[...] *control sustentado sobre una base normativa, que convierte a la dedicación humana en el sustento de la administración de tales organizaciones*”⁷⁶ (1998, p. 41).

Bresser-Pereira afirma que:

*De hecho, la solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, el sentido del deber, la responsabilidad por el otro son todos principios que tienden a caracterizar las organizaciones sin fines de lucro, y en términos más amplios a la “comunidad” en tanto mecanismo de asignación de valores, diferenciable del mercado, basado en la competencia y el Estado, fundado en el poder coercitivo.*⁷⁷ (1998, p. 41)

Bresser-Pereira entende que o reconhecimento de um setor público não estatal não afasta a necessidade de aporte de recursos estatais para o financiamento das entidades inseridas neste novo campo (1998, p. 43). Recursos públicos para as entidades públicas não estatais embutem consigo um duplo problema, qual seja, o de como financiar essas organizações sem retirar-lhes a autonomia e, por outro lado, como controlar a aplicação correta dos recursos públicos destinados a essas instituições, evitando riscos de discricionariedade e clientelismo político (1998, p. 51). Aqui o autor tem uma clara preocupação com a não

necessita-se do controle social para proteger os direitos públicos. Democracia e perspectiva republicana se complementam.” (Tradução livre)

⁷⁶ “Controle sustentado sobre uma base normativa, que converte a dedicação humana no sustento da administração de tais organizações.” (Tradução livre)

⁷⁷ “De fato, a solidariedade, o compromisso, a cooperação voluntária, o sentido do dever, a responsabilidade pelo outro são todos princípios que tendem a caracterizar as organizações sem fins lucrativos, e em termos mais amplos à ‘comunidade’ enquanto mecanismo de alocação de valores, distinguível do mercado, baseado na competição e o Estado, fundado no poder coercitivo.” (Tradução livre)

degeneração do público não estatal em mero neocorporativismo, como se pode ver neste excerto:

*En tales sentidos, los desafíos mayores parecen estar planteados respecto de dos cuestiones. Primero, la posibilidad de desplegar una función regulativa sobre la esfera política. Segundo, la necesidad de que esa función no sea sólo ejercida por los sujetos sociales en defensa de intereses particulares – sectoriales – sino de intereses generales. Esta última cuestión es de fundamental importancia si se considera que la experiencia muestra que los mecanismos instituidos para la expresión de intereses sectoriales tienden a redundar en la corporatización del proceso político, favoreciendo por demás a los intereses que – por su poder económico o social – ya disponen de medios de influencia sobre el aparato del Estado.*⁷⁸ (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 36)

Estes problemas só poderão ser minimizados por meio de mecanismos que permitam que a esfera do público não estatal constitua mecanismos de controle social que passam necessariamente pela adoção de mecanismos de democracia direta e participativa, recomendados pelo autor, por sinal, para uma maior democratização do próprio espaço estatal e corporativo.

La protección del derecho a la cosa pública, de hecho, requiere recrear el espacio público que hace posible la conexión del principio de la igualdad política con el de la participación de los ciudadanos en lo que es de interés

⁷⁸ “Em tais sentidos, os desafios maiores parecem estar colocados em torno de duas questões. Primeiro, a possibilidade de exibir uma função regulativa sobre a esfera política. Segundo, a necessidade de que esta função não seja somente exercida pelo sujeitos sociais em defesa de interesses particulares – setoriais –, e sim de interesses gerais. Esta última questão é de fundamental importância se se considera que a experiência mostra que os mecanismos instituídos para a expressão de interesses setoriais tendem a redundar na corporativização do processo político, favorecendo demasiadamente aos interesses que – por seu poder econômico e social – já dispõem de meios de influência sobre o aparato do Estado.” (Tradução livre)

*común, cualquiera que sea el ámbito en que él resulte emplazado.*⁷⁹ (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 35)

A crença nas possibilidades democráticas da esfera pública não estatal ficam explicitadas por Bresser-Pereira nesta passagem:

A existência de um espaço público não-estatal entre o Estado e o mercado permite a constituição de um círculo virtuoso de natureza democrática [...] na medida em que organizações corporativas se tornem mais representativas. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 87)

Recentemente, o professor da UFSC José Isaac Pilati apresentou suas pesquisas sobre a propriedade coletiva no contexto da pós-modernidade. As mudanças em contexto brasileiro se devem ou encontram sua raiz na CRFB, de 1988, com suas inovações. Pilati afirma que atualmente “as propriedades especiais, em suas diversas modalidades, redesenham o universo dos direitos subjetivos, que passam a ser públicos, privados e coletivos” (2011, p. 6). Numa perspectiva pluralista jurídica, o autor pretende identificar nos bens coletivos um regime jurídico diverso, a ser resgatado a partir da recuperação da colaboração do Direito Romano: “A pós-modernidade deverá instituir um sistema estruturado na tríplice dimensão que Roma ensinou: de Coletivo x Privado x Estatal.” (2011, p. 19)

Para Pilati,

O desafio primeiro da Pós-Modernidade é, portanto, resgatar o coletivo no plano institucional, sob a orientação dos valores culturais da propriedade em novo paradigma, sem abrir mão das conquistas da Modernidade; restabelecendo o equilíbrio e a harmonia das instituições entre o individual e o coletivo e o Estatal. (PILATI, 2011, p. 35-6)

Neste novo contexto inaugurado pela CRFB e aguardando um pleno desenvolvimento da parte dos juristas, a propriedade coletiva se

⁷⁹ “A proteção do direito à coisa pública, de fato, requer a recriação do espaço público de modo que torne possível a conexão do princípio da igualdade política com o princípio da participação dos cidadãos naquilo que é de interesse comum, qualquer que seja o âmbito em que ele resulte posto.” (Tradução livre)

afirma como “propriedade procedimental”, verdadeiro espaço da democracia participativa inspirado na *civitas* romana cujas decisões receberiam o reforço do aparelho estatal – que não se extingue – na garantia da eficácia das decisões dos sujeitos de direitos coletivos: “Na propriedade coletiva, a decisão não prescinde do devido procedimento democrático participativo.” (PILATI, 2011, p. 8).

As potencialidades da categoria dos bens coletivos para o desenvolvimento jurídico-institucional das ICES gaúchas são evidentes, dado o fato de que suas entidades mantenedoras são, ao contrário das IES catarinenses estudadas, associações e fundações privadas, instituídas na origem por pessoas de direito privado. Para as IES catarinenses, a incidência do direito administrativo torna sua aplicação controvertida.

2.4 UNIVERSIDADES CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO: CRISE E AFIRMAÇÃO DO *ETHOS* COMUNITÁRIO

No capítulo que ora se finda, a análise se voltou para o conceito de universidade, atenta ao seu surgimento e desenvolvimento histórico, buscando também escutar o que estabelece a legislação pátria sobre o tema. Da análise histórica, principalmente diante dos índices ainda insuficientes de educação formal da população, conclui-se por assistir razão a Fernandes quando afirma que

Herdamos da colonização portuguesa, da sociedade senhorial e escravista, e da oligarquia da I República, níveis ínfimos de aspiração educacional, a propensão a bloquear a democratização do ensino e a concepção de que o ensino superior constitui um privilégio das **elites** das ‘classes possuidoras’. (1975, p. 72)

Os dados levantados até aqui evidenciaram que as universidades mantidas por fundações públicas de direito privado se encontram diante de um duplo desafio. Por um lado, as políticas nacionais de expansão do ensino superior – inicialmente pelo viés privado, depois por meio de investimentos em IES públicas e gratuitas – trouxeram para as IES-ACAFE, pela primeira vez, um quadro de crise de demanda, com clara

queda no número de matrículas e, portanto, de receitas. É uma crise econômica. Por outro lado, a regulação estatal que fixa os requisitos para o credenciamento na forma de organização universitária exige um número mínimo de mestrados e doutorados que apenas quatro das nove instituições estão aptas a cumprir. A recente decisão do STF e a notificação do MEC para migração das IES-ACAFE para a regulação do sistema federal acenam com um agravamento do já não muito favorável cenário do ensino superior fundacional catarinense. A saída para a crise instalada parece estar no engajamento na campanha nacional pelo reconhecimento das ICES.

Do ponto de vista jurídico, viu-se que a legislação brasileira regulamenta de modo detalhado a instituição universitária em nosso país. Da mesma forma, a LDB se pronuncia sobre as universidades comunitárias, definindo-as como aquelas instituições de ensino superior em regime jurídico de direito privado, que não tenham fins lucrativos e incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade. A luta empreendida pelas ICES por um novo marco regulatório no País, envidando esforço hercúleo de sobrevivência num ambiente de concorrência que se deteriora para elas a cada semestre letivo, propõe também elementos caracterizadores que poderão ser utilizados no futuro para uma definição legal deste tipo de instituição. Nestes elementos, muitos consistem em características de simples configuração e verificação, como o são a destinação patrimonial e a ausência de fins lucrativos, constantes dos documentos oficiais das ICES. Outros podem envolver maior complexidade, como o problema da personalidade jurídica da mantenedora – em especial no caso das ICES catarinenses –, e a materialização, em cada instituição, e na pluralidade de seus sistemas jurídicos internos (WOLKMER, 2001, p. 123), da chamada gestão democrática e da inserção comunitária.

O fato é que as universidades catarinenses aqui estudadas apresentam uma problemática diferenciada em relação às ICES gaúchas, devido ao fato de serem mantidas por fundações criadas por ente público municipal na sua origem. Daí que, se a evolução das instituições integrantes do COMUNG poderia se dar dentro do fortalecimento do conceito de propriedade coletiva, é certo que o caso das entidades pertencentes ao sistema ACADE exige uma investigação das implicações que a criação por ente público traz para essas instituições do ponto de vista do direito administrativo. É o que se verá no capítulo terceiro.

CAPÍTULO III

3 A QUESTÃO DAS MANTENEDORAS: FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO CRIADAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA

O estudo das universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado criadas pelo Poder Público municipal, que estão em processo de afirmação do seu caráter comunitário, demanda momento de análise de suas entidades mantenedoras naquilo que tange à sua regulação pelo direito brasileiro oficial. O pluralismo jurídico comunitário participativo não nega a existência e relevância do direito estatal, propugnando por uma renovação do paradigma jurídico que reconheça a emergência, em tempos pós-coloniais, de novos atores produtores de juridicidade emancipatória (WOLKMER, 2001, p. 286). Esta juridicidade plural se articula necessariamente com a instância maior, o Estado. Como visto no capítulo II, atualmente a configuração do ponto de vista legal estatal de uma universidade comunitária repousa em três elementos, a saber: (1) regime jurídico de direito privado, (2) ausência de fins lucrativos e (3) presença de representantes da comunidade na entidade mantenedora.

As instituições aqui escrutadas surgiram no contexto do debate sobre reforma universitária ocorrido nos anos sessenta do século passado. Num período em que o modelo de universidade estadunidense era considerado o exemplo a ser seguido, consultores daquele país aqui aportaram, trazendo sua visão e recomendações sobre como deveria ser reestruturada a universidade brasileira. Muitas dessas recomendações foram seguidas, mas em um lugar em especial elas encontraram um solo propício para gerar seus frutos em plenitude: o Estado de Santa Catarina. A proposta de ensino superior pensada a partir do modelo estadunidense tem sua configuração principal enquanto projeto educacional, mas acaba por constituir uma proposta estrutural que necessitou se materializar juridicamente. Neste ponto, alterações realizadas a partir do direito educacional acabaram por não se harmonizar sistemicamente com as demais normas do ordenamento jurídico brasileiro, em especial o direito administrativo.

A situação que já vai completar cinquenta anos é resultante de uma soma de vários fatores que, conjugados, levaram ao hibridismo

característico das instituições estudadas: (1) transplante de um modelo pensado para uma realidade do sistema *Common Law* para o sistema romano germânico⁸⁰; (2) implantação não uniforme em nível municipal, mormente em pequenos municípios, modestamente preparados para a tarefa; (3) atitude institucional pragmática diante dos desafios, materializada na ambiguidade intencional dos dirigentes do sistema ACAFE e das IES do sistema, que se posicionam retoricamente em relação ao seu *ethos* jurídico: público ou privado conforme convém; (4) ocupação do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina pelos dirigentes das IES do sistema ACAFE, o que os coloca na tripla posição de dirigentes de instituições fiscalizadas, agentes fiscalizadores e legisladores do aparelho estatal⁸¹; (5) cultura catarinense de resistência política institucional ao pacto federativo, expressa em pontuais mas significativas posturas autonomistas diversificadas⁸².

Neste capítulo, verificar-se-ão os reflexos diretos e indiretos que a adoção da formação jurídica de fundação de direito privado instituída pelo Poder Público municipal trouxe para a complexa questão de o que são, afinal, as universidades catarinenses estudadas e quais os desafios jurídicos para sua plena configuração como universidades comunitárias.

⁸⁰ *Common Law* e romano-germânico são os nomes dados aos dois grandes sistemas de direito que se estabeleceram no Ocidente, o primeiro na Inglaterra e países por ela colonizados e o segundo na Europa continental e igualmente nas nações colonizadas por países aí situados. Cada país se estrutura de uma maneira própria, mas é possível reconhecer características comuns que permitam a classificação neste ou naquele sistema. Desta forma, os países da *common Law* se estruturam dando ênfase, nesta ordem, no costume, na lei e nos precedentes judiciais (LOSANO, 1978, p. 125), e predomina o raciocínio indutivo, mais apto a “resolver questões concretas” (SOARES, 1999, p. 53) que erigir “edifícios lógicos e sistemáticos”. Já os países que adotam o sistema romano-germânico enfatizam a fonte legislativa e jurisprudencial, o costume atuando como mera fonte de caráter subsidiário. Neste sistema, onde se insere o Brasil, o protótipo ideal de raciocínio jurídico é o dedutivo e lógico formal, onde as leis gerais e abstratas configuram as premissas maiores, que articuladas com as premissas menores de caráter fático levariam necessariamente às sentenças/conclusões.

⁸¹ Conforme se pode verificar no sítio do CEE/SC, este é composto por dezenove conselheiros titulares, dentre os quais doze são dirigentes ou ex-dirigentes – ainda com vínculo com suas instituições – de entidades filiadas ao sistema ACAFE. A Comissão de educação superior é composta de dez membros, dos quais apenas dois não possuem vínculo com a ACAFE (SANTA CATARINA, 2012a).

⁸² Ver: LUZ, V. C.; PAZ, V. C., 2011.

3.1 FUNDAÇÕES

De início, convém lembrar que o instituto da fundação tem origem no campo do direito privado, sob o domínio do direito civil (MEIRELLES, 2005, p. 349; CARVALHO FILHO, 2010, p. 562). Segundo a doutrina civilista, a expressão que melhor define a figura da fundação é a de um patrimônio personificado, destinado a um fim.

Afirma Maria Helena Diniz que:

As fundações particulares são uma universalidade de bens, personalizadas pela ordem jurídica, em consideração a um fim estipulado pelo fundador, sendo este objetivo imutável e seus órgãos servientes, pois todas as resoluções estão delimitadas pelo instituidor. (DINIZ, 2005, p. 229)

Nos dizeres de Fábio Ulhoa Coelho:

Fundação é a pessoa jurídica resultante da afetação de um patrimônio a determinada finalidade. Ela não possui, propriamente, membros ou integrantes, já que não resulta da união de esforços pessoais para atingir certo objetivo. O instituidor, pessoa física ou jurídica, destaca de seu patrimônio alguns bens e vincula a administração e os frutos desses bens à realização de objetivos que gostaria de ver realizado. Essa vontade do instituidor, de afetar aqueles bens aos fins eleitos, agrega-se indelevelmente à fundação, mesmo após sua morte (se pessoa física) ou dissolução (se pessoa jurídica). Mas o instituidor não é membro da fundação como são os associados em relação à associação ou os sócios em relação à sociedade. (2010, p. 269)

Nesse sentido, tem-se que a figura da fundação não persegue fins afetos aos instituidores, que não são membros interessados em eventual resultado econômico do desenvolvimento das atividades da fundação. A entidade, ademais, não possuirá fins econômicos, devendo perseguir fins nobres, destinados a promover benefícios à coletividade (DINIZ, 2005, p. 229; CARVALHO FILHO, 2010, p. 562). Conforme José Eduardo Sabo Paes, em detalhado estudo atinente às fundações, a origem delas remonta à antiguidade, estando sua história vinculada ao

espírito de solidariedade de pessoas que buscavam prestar auxílio a seus semelhantes, bem como cultivar e perpetuar sua dedicação à arte e à sabedoria (PAES, 2010, p. 201).

Relata o autor que “os antecedentes da figura fundacional podem estar localizados no antigo Egito, onde atos filantrópicos, próprios daquela civilização, foram institucionalizados, sendo depois cristalizados com maior consistência na Grécia” (PAES, 2010, p. 202), em que o instituto, ainda incipiente, era utilizado por filósofos que buscavam deixar bens a serem desfrutados pelos próprios pensadores, tendo Platão, inclusive, fundado instituição científico-religiosa (PAES, 2010, p. 203).

Também em Roma, mesmo não se reconhecendo personalidade jurídica às entidades, era permitida “[...] a transferência do patrimônio a uma cidade ou *collegium*, com a imposição dos fins de utilidade pública, o que era feito mediante testamento ou por ato *inter vivos*” (PAES, 2010, p. 203). A autonomia jurídica às fundações foi dada a partir de Bizâncio, à época do Cristianismo em Roma, com o surgimento das *piae cause*, que eram estabelecimentos de caridade e misericórdia, como orfanatos, asilos e hospitais (PAES, 2010, p. 203). Relata Paes que foi a partir do século XIX que houve expressiva expansão das fundações, em especial nos Estados Unidos da América, em decorrência de problemas sociais desencadeados pela Guerra da Secessão, e pelo progresso econômico que ocasionou a acumulação de riquezas nas mãos de particulares, que destinavam bens para auxílio a pessoas mais necessitadas (2010, p. 205).

No Brasil, há registro das fundações nas ordenações Manuelina e Afonsina, nas quais há referência às entidades ditas de “mão morta”. Mas

O primeiro esboço de fundação no Brasil, segundo relato do ilustre Promotor de Justiça de Fundações da capital de São Paulo, Edson José Rafael, data de 1738, quando Romão de Matos Duarte, solteiro milionário, achou por bem separar parte de seu patrimônio para formar um ‘fundo’ para auxiliar, exclusivamente, os expostos na ‘roda’, que, a partir de seu gesto passariam a ter tratamento digno, ao serem atendidos na Santa de Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro. (PAES, 2010, p. 215)

Não obstante, tal fundação funcionava em paralelo com a Santa Casa do Rio e não possuía personalidade jurídica, apesar de possuir patrimônio próprio, ala especial e o nome “Fundação Romão de Matos Duarte” (PAES, 2010, p. 216). A legislação pátria somente conheceu a figura da fundação a partir da promulgação do já revogado Código Civil de 1916, que tratou dessas entidades nos artigos 24 a 30.

Sem propriamente definir a fundação, previu o artigo 24:

Art. 24. Para criar uma fundação, far-lhe-á seu instituidor, por escritura pública ou testamento, doação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. (BRASIL, 1916)

Atualmente, o Código Civil em vigor, promulgado em 10 de janeiro de 2002, refere-se à fundação em seus artigos 62 a 69. O artigo 62, de forma similar ao artigo 24 da legislação revogada, prevê:

Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. (BRASIL, 2002)

Acerca da condição limitadora (e inovadora se comparada com a legislação anterior) imposta pelo parágrafo único, relativamente aos fins da fundação, há entendimento de que não se aplica às fundações já criadas quando da entrada em vigor do novo Código Civil (PAES, 2010, p. 380). Quanto às fundações instituídas após o Código Civil de 2002, o entendimento é pela aplicação do dispositivo legal interpretado de forma extensiva, de modo a excluir apenas fins de interesse não coletivo e lucrativo:

O que se exige é que tenha objetivos sociais, e não de caráter econômico ou empresarial. Como já se acentuou reconhecida doutrina, releva constatar que a entidade beneficie pessoas de forma desinteressada, sem qualquer

finalidade lucrativa. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 568-569)⁸³.

Não obstante ter se originado nos moldes do direito privado, a fundação vem a figurar também no âmbito do direito público, a partir do momento em que passou a ser instituída pelo Estado. José dos Santos Carvalho Filho, ao discorrer sobre as características básicas da fundação do direito privado, menciona a figura do instituidor, o fim social da entidade e a ausência de fins lucrativos, e entende que

Foi por esse parâmetro que nasceram as fundações públicas, sem alteração, inclusive, dos citados elementos básicos caracterizadores. Mudança, na verdade, temos apenas na natureza do instituidor, que agora passou a ser o Estado. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 562-563)

A partir da criação de fundações também pelo Poder Público, é de se perceber que existem, então, mais de uma espécie de fundação. Deste modo, antes de se proceder à análise mais pormenorizada das fundações públicas, de interesse do presente estudo, convém noticiar brevemente a classificação atualmente aceita pela doutrina e pela jurisprudência.

O Supremo Tribunal Federal, ao manifestar-se sobre aspectos relativos a fundações, tem firmado entendimento no sentido de que existem três tipos de fundações: as fundações tipicamente privadas ou particulares; as fundações criadas pelo Poder Público com personalidade jurídica de direito público e as fundações criadas pelo Poder Público com personalidade jurídica de direito privado⁸⁴. No que pese a aceitação de tal classificação, não se pode deixar de referir a divergência relativa à personalidade jurídica das fundações públicas, que será abordada mais à frente.

A doutrina também tem acompanhado tal classificação, a exemplo do que entende José Eduardo Sabo Paes:

⁸³ No mesmo sentido, PAES, 2010, p. 387, DINIZ, 2005, p. 229. Ainda, Enunciados 8 e 9 do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, que dispõe, respectivamente “En. 8 – Art. 62, parágrafo único: a constituição de fundação para fins científicos, educacionais ou de promoção do meio ambiente está compreendida no CC, art. 62, parágrafo único” e “En. 9: Art. 62, parágrafo único: o art. 62, parágrafo único, deve ser interpretado de modo a exclui apenas as fundações de fins lucrativos.”

⁸⁴ Nesse sentido, Agravo no RE 219.900-1/RS, MS 24.427-5/DF e ADI 191-4/RS.

Podemos, destarte, classificar as fundações nos seguintes tipos:

1. Fundações instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público
 - 1.1 com personalidade jurídica de direito privado
 - 1.2 com personalidade jurídica de direito público – autarquias
2. Fundações de direito privado
 - 2.1 instituídas por pessoas físicas e/ou jurídicas;
 - 2.2 instituídas por empresas
 - 2.3 instituídas por partidos políticos
 - 2.4 de apoio a instituições de ensino superior
 - 2.5 de previdência privada ou complementar. (2010, p. 211)

Parte significativa da complexidade inerente à problemática das ICES deriva do regime jurídico de suas mantenedoras. Essas instituições surgiram de uma forte demanda da comunidade local e regional por acesso ao ensino superior, restrito, em grande medida, no período histórico do seu surgimento, às capitais e cidades mais importantes em termos econômicos e de quantitativo populacional. Esta demanda encontrou em cada parte um encaminhamento diverso, de modo que se tem hoje, sob o rótulo das comunitárias, entidades com personalidade jurídica muito diversificada, como são os casos, para exemplificar, das ICES confessionais, das ICES gaúchas integrantes do COMUNG – que são associações e fundações privadas –, as IES mineiras fundacionais – criadas por lei estadual –, e as ICES catarinenses filiadas ao sistema ACAFE, criadas por leis municipais. As ICES objeto deste estudo, em sua rica diversidade de aspectos que historicamente foram se configurando em sua trajetória concreta, possuem ao menos um denominador comum: todas são fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal. Logo, é a figura da fundação de direito privado criada pelo Poder Público que terá atenção neste momento.

Esta análise ganhou ainda mais importância diante das últimas movimentações adaptativas das IES do sistema ACAFE. Confrontadas com a possibilidade real de terem que se submeter à inserção forçada no sistema federal de ensino, as instituições, a partir de sua localização privilegiada nos assentos majoritários do CEE/SC, fizeram movimento

surpreendente e contraditório com as ações anteriores em prol do reconhecimento comunitário, na medida em que voltaram a enfatizar – em norma do CEE/SC recentemente aprovada – aquela parte de sua constituição originária de caráter público, chegando mesmo a se afirmarem parte da Administração Pública Indireta.

3.2 FUNDAÇÕES CRIADAS PELO PODER PÚBLICO

Tendo sido, inicialmente, figura exclusivamente disciplinada pelo direito civil, por derivar de um patrimônio destinado por particulares, discussões e controvérsias foram geradas diante da figura da fundação instituída pelo Poder Público.

A figura da fundação disciplinada no Código Civil supunha que tanto o instituidor como o patrimônio fossem privados. Surgiram, depois, as fundações criadas pelo poder público com recursos total ou parcialmente públicos. Tais fundações geraram muitas controvérsias, ainda hoje existentes. (MEDAUAR, 2010, p. 83)

Das entidades da administração pública descentralizada, a fundação é a que mais provocou discussões e divergências doutrinárias e jurisprudenciais, uma vez que nem mesmo o ordenamento pátrio consegue dissipar as dúvidas existentes. As discussões focam-se na inserção (ou não) das fundações públicas dentre as entidades da administração indireta e na definição da personalidade jurídica dessas entidades, se pública ou privada (sendo esta última discussão a mais acalorada). Os debates a respeito do tema decorrem da insuficiência do ordenamento jurídico ao dar tratamento às fundações públicas. Os termos utilizados nos diversos dispositivos constitucionais e legais ocasionaram, e há quem defenda que ainda ocasionem, dúvidas quanto à inserção das fundações na administração pública indireta, bem como causam controvérsias quanto à personalidade jurídica dessas instituições.

3.2.1 Divergências acerca da inserção da fundação pública na Administração Pública Indireta

As divergências acerca da inserção da fundação pública dentre os entes da Administração Pública Indireta têm lastro na legislação pertinente, que por muito tempo não tratou de forma clara a questão. Deste modo, convém destacar as disposições constitucionais e legais a respeito do tema. Odete Medauar recorda que

Talvez uma das primeiras referências legais à possibilidade da adoção da fundação para abrigar entidade estatal tenha sido a da antiga Lei de Diretrizes e Bases, Lei n. 4.024, de 20.12.61, na redação primitiva do seu art. 81, que rezava o seguinte: “As universidades oficiais serão constituídas sob a forma de autarquias ou fundações” (MEDAUAR, 2010, p. 85).

A Constituição Federal, vigente à época da referida lei (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946), não tratava das fundações, do mesmo modo como a Carta Magna de 1967, que:

[...] parecia não considerar as fundações como entidades da administração indireta, porque estende a proibição de acumular cargos, empregos ou funções às empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias; silenciou no que diz respeito às fundações. (DI PIETRO, 2010, p. 439)

O Decreto-lei 200/67, na redação original de seu artigo 4º, parágrafo único, fazia equiparação entre as empresas públicas e as fundações, apesar de não as incluir na Administração Pública Indireta.

Art. 4º. A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

- b) Emprêças Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.

Parágrafo único. Equiparam-se às Empresas Públicas, para os efeitos desta lei, as Fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União, quaisquer que seja suas finalidades. (BRASIL, 1967)

Posteriormente, o Decreto-lei 900/69 alterou o Decreto-lei 200/67, revogando o parágrafo único do artigo 4º, deixando as fundações públicas excluídas da Administração Pública Indireta. Já em 1986, o Decreto-lei 2.299/86 promoveu nova alteração ao Decreto-lei 200/67; ainda sem reconhecer às fundações públicas a qualidade de entidades plenamente integrantes da Administração Indireta, fez referência a elas e estabeleceu-lhes condições, reconhecendo-as como entes da Administração Indireta para alguns fins. O artigo 4º e o artigo 178 do Decreto-lei 200/67 passaram, então, a ter a seguinte redação:

Art. 4º. [...]

§ 1º [...]

§ 2º As fundações instituídas em virtude de lei federal ou de cujos recursos participe a União integram também a Administração Federal indireta, para os efeitos de:

- a) subordinação aos mecanismos e normas de fiscalização, controle e gestão financeira;
- b) inclusão de seus cargos, empregos, funções e respectivos titulares no Plano de Classificação de Cargos instituído pela Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

§ 3º Excetuam-se do disposto na alínea *b* do parágrafo anterior as fundações universitárias e as destinadas à pesquisa, ao ensino e às atividades culturais.

[...]

Art. 178. As autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da Administração Federal Indireta, **bem assim as fundações criadas pela União ou mantidas com recursos federais**, sob supervisão ministerial, e as demais sociedades sob o controle direto ou indireto da União, que acusem a ocorrência de prejuízos, estejam inativas, desenvolvam atividades já atendidas satisfatoriamente pela iniciativa privada ou não previstas no objeto social, poderão ser

dissolvidas ou incorporadas a outras entidades, a critério e por ato do Poder Executivo, resguardados os direitos assegurados, aos eventuais acionistas minoritários, nas leis e atos constitutivos de cada entidade. (BRASIL, 1967) Grifos não constantes do original.

Em 1987, a Lei 7.596 insere definitivamente as fundações públicas dentre as entidades da Administração Pública Indireta, com o acréscimo da alínea “d” no art. 4º, e do inciso IV no art. 5º do Decreto-lei 200/67, assim definindo a fundação pública:

IV - Fundação Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (BRASIL, 1987) Grifo não constante do original.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a incerteza, que a legislação infraconstitucional parecia ter resolvido no ano anterior, voltou à tona. Os termos de que se utilizou o constituinte ocasionaram interpretações diversas na doutrina, tendo em vista que as expressões poderiam levar ao entendimento de que a fundação pública não integraria a administração indireta. O artigo 37 se referia a uma “administração pública fundacional”:

Art. 37. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988)

E outros dispositivos da mesma Constituição, conforme adiante se transcreve, mencionavam “administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações”:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, **incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público**, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle.

[...]

Art. 165. [...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, **inclusive fundações** instituídas e mantidas pelo Poder Público;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, **bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público**.

[...]

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, **inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público**, só poderão ser feitas

[...]

ADCT

Art. 18. Ficam extintos os efeitos jurídicos de qualquer ato legislativo ou administrativo, lavrado a partir da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, que tenha por objeto a concessão de estabilidade a servidor admitido sem concurso público, da administração direta ou indireta, **inclusive das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público**.

Art. 35. [...]

§ 1º [...]

V - ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, **inclusive fundações instituídas e mantidas**

pelo Poder Público federal. (BRASIL, 1988) Grifos não constantes do original.

A polêmica passou a girar, principalmente, em torno do emprego da expressão “administração fundacional” referida no artigo 37, tendo alguns autores defendido que a nova Carta Magna teria criado um novo segmento na Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2010, p. 499). Tal entendimento era corroborado pela menção, conforme se percebe nos artigos destacados, a uma administração direta e indireta, “inclusive fundações”, como se essas não estivessem, então, inseridas na expressão “administração indireta”. Para outros autores, tratava-se de mera preocupação do legislador constituinte em deixar evidenciada a inclusão das fundações públicas dentre os entes da Administração Indireta, já que nem sempre fora assim:

Na nova Constituição, houve uma preocupação do constituinte, nos vários dispositivos em que se referiu à Administração Indireta, em fazer expressa referência às fundações, provavelmente partindo da idéia de que, durante longo período, elas tiveram, sob muitos aspectos, fora do alcance das normas legais e constitucionais referentes às demais pessoas jurídicas de direito público e privado integrantes da Administração Pública. (DI PIETRO, 2010, p. 441)

A Emenda Constitucional 19/98 excluiu a expressão “administração fundacional” do artigo 37, que atualmente faz referência apenas à “administração pública direta e indireta”, [...] alteração que conduz à conclusão de que as fundações públicas nada mais são do que outra das categorias integrantes da Administração Indireta estatal. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 499-500) Não obstante, a própria Emenda manteve, e até incluiu em outros dispositivos constitucionais, a expressão “inclusive fundações”, após referir-se à administração direta e indireta. De todo modo, o entendimento doutrinário atual é o de que as fundações são integrantes da administração indireta⁸⁵.

Ainda assim, é de se registrar a hesitação da legislação, constitucional e infraconstitucional, quanto à inserção das fundações

⁸⁵ Nesse sentido: MEIRELLES, 2005, p. 66; MELLO, 2006, p. 140; DI PIETRO, 2010, p. 422; MEDAUAR, 2010, p. 72; CARVALHO FILHO, 2010, p. 498; JUSTEN FILHO, 2009, p. 217; dentre outros.

públicas dentre as entidades da Administração Pública Indireta, não sendo possível deixar de perceber que, das fundações públicas hoje existentes, muitas foram criadas quando o ordenamento jurídico vigente não as tinha como integrantes da Administração Pública Indireta. Interessante solução encontrou o Estado de Minas Gerais, que em sua Constituição deu prazo para que as fundações educacionais de ensino superior instituídas pelo Estado federado optassem por três alternativas: (1) absorção pela Universidade (autárquica) do Estado de Minas Gerais; (2) extinção dos vínculos existentes com o Poder Público estadual ou (3) transformação compulsória em fundação pública. A Constituição de Santa Catarina não fez esta opção.

3.2.2. Divergências acerca da personalidade jurídica da fundação pública

Dentro da perspectiva da dogmática tradicional, a maior divergência atinente às fundações públicas diz respeito à sua personalidade jurídica, se pública ou se privada. Segundo Carvalho Filho, “Está longe ainda o momento de pacificação dos diversos pensamentos que tratam da questão da personalidade jurídica das fundações instituídas pelo Poder Público” (2010, p. 563). A legislação pátria parece não responder à questão.

O Decreto-lei 200/67, em sua redação original, apesar de não inserir expressamente as fundações públicas na Administração Indireta, equiparava-as às empresas públicas (art. 4º, parágrafo único), que por sua vez possuem personalidade jurídica de direito privado.

Em 1968, a LDB em vigor à época, Lei 4.024/61, foi alterada pela Lei 5.540, que deu ao artigo 81 a seguinte redação:

Art. 81. As universidades e os estabelecimentos isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público. (BRASIL, 1961)

Dentro desse contexto legal, o que se deveria entender? Que apesar de não integrarem a Administração Pública Indireta as fundações se equiparavam a empresas públicas e poderiam ser a forma de constituição de universidades oficiais? Que, via de regra, possuíam

personalidade jurídica de direito privado (já que equiparadas às empresas públicas), mas se fossem instituições de ensino possuiriam personalidade jurídica de direito público? Parece não ter havido muito tempo para que tais indagações fossem respondidas; se é que foram feitas.

Em 1969 o Decreto-lei 900 excluiu os dispositivos referentes à fundação constantes no Decreto-lei 200/67, e o Decreto-lei 464/69 revogou o artigo 81 da LDB. Em nenhum dos casos se atribuiu nova redação aos dispositivos. Somente em 1986 voltou-se a tratar das fundações, mediante as alterações impostas pelo Decreto-lei 2.299 ao Decreto-lei 200/67, inserindo os parágrafos segundo e terceiro ao artigo 4º:

§ 2º As fundações instituídas em virtude de lei federal ou de cujos recursos participe a União integram também a Administração Federal indireta, **para os efeitos de:**

a) subordinação aos mecanismos e normas de fiscalização, controle e gestão financeira;

b) inclusão de seus cargos, empregos, funções e respectivos titulares no Plano de Classificação de Cargos instituído pela Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

§ 3º Excetuam-se do disposto na alínea *b* do parágrafo anterior as fundações universitárias e as destinadas à pesquisa, ao ensino e às atividades culturais. (BRASIL, 1969a) Grifos não constantes do original.

Para os fins de controle e plano de classificação de cargos, empregos e funções, as fundações instituídas por lei ou que recebiam recursos estatais passaram a integrar a Administração Pública Indireta. A lei, todavia, não fez menção à personalidade jurídica.

Em 1987, a Lei 7.596 promoveu nova alteração ao Decreto-lei 200/67, desta vez inserindo expressamente as fundações dentre as entidades da Administração Pública Indireta e atribuindo-lhes personalidade jurídica de direito privado:

Art. 4º. A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) **fundações públicas**.

Art. 5º. Para os fins desta lei, considera-se:

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de **personalidade jurídica de direito privado**, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (BRASIL, 1987) Grifos não constantes do original.

Em que pesem as disposições, agora expressas, incluídas pela Lei 7.596, de 1987,

Nem por isso se põe fim à discussão que se trava no direito brasileiro a respeito da sua natureza jurídica, se pública ou se privada. De todas as entidades da Administração Indireta, a fundação é, sem sombra de dúvida alguma, a que tem provocado maiores divergências doutrinárias no que diz respeito à sua natureza jurídica e às consequências que daí decorrem. (DI PIETRO, 2010, p. 434)

A Constituição Federal, promulgada já no ano seguinte, além de não explicitar qual a personalidade jurídica das fundações públicas, tratou ainda de utilizar-se de termos que mais complicaram que elucidaram a questão, exemplificativamente:

- “*fundações instituídas e mantidas pelo poder público*” ou “*fundações que instituírem e mantiverem*” (art. 22, inc. XXVII, anterior à EC 19/98, art. 71 incs. II, III e IV, art. 150, § 2º, arts. 157, I e 158, I, art. 165, § 5º, I e III, art. 169, § 1º, da CF e arts. 18, 35, V, 64, do ADCT);

- “*fundações mantidas pelo poder público*” (art. 37, inc. XVII, anterior à EC 19/98);
- “*fundações e demais entidades controladas pelo poder público*” (art. 163, II);
- “*fundação*” ou “*fundações*” (art. 37, incs. XIX e XVII, arts. 39, § 7º, 40, 163, 167, VIII, 202, §§ 3º e 4º, da CF, e arts. 61 e 72 do ADCT);
- “*todos os níveis de governo ou em suas fundações*” (art. 8º, § 5º do ADCT);
- “*fundações públicas*” (art. 37, XIX, antes da EC 19/98 e art. 39 da CF e art. 19 do ADCT).

Ademais, em muitos momentos a lei maior menciona as fundações ao lado da administração pública direta e autarquias, concedendo a elas o mesmo tratamento dado a estas, sem dizer, necessariamente, que também a fundação teria personalidade jurídica de direito público, como aquelas outras. O constituinte procedeu desta forma, v.g., nos seguintes dispositivos:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da **administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas**. (*Vide* ADIN 2.135-4)

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **incluídas suas autarquias e fundações**, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (*Redação dada pela Emenda Constitucional 41, 19.12.2003*)

Art. 150. [...]

§ 2º A vedação do inciso VI, “a”, é extensiva às **autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público**, no que se refere ao patrimônio, à renda e

aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, **suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.**

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, **suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.** (BRASIL, 1988) Grifos não constantes do texto original.

No que tange à questão da recepção do Decreto-lei 200/67 pela Constituição Federal de 1988, o entendimento é de que ela ocorreu, que suas disposições vigoram mesmo não tendo o constituinte reafirmado a personalidade jurídica de direito privado das fundações, eis que também não as disse de direito público (PAES, 2010, p. 244).

Atualmente, tendo em vista o cenário legal posto, tem-se verificado na interpretação dada pela doutrina a existência de duas correntes acerca da discussão. Uma delas entende que as fundações públicas possuem personalidade jurídica de direito privado; a outra, dominante, aceita a possibilidade de serem criadas pelo Poder Público tanto fundações públicas com personalidade jurídica de direito público quanto fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado. A primeira corrente argumenta, em suma, que a criação das fundações pelo Poder Público não desvirtua a caracterização delas como entes de direito privado. A segunda argumenta no sentido de que quando as fundações são criadas sob regime jurídico de direito público equiparam-se às autarquias, advogando, a partir desse raciocínio, denominações como “fundações autárquicas” e “autarquias fundacionais” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 563-564).

3.2.2.1 A tese da personalidade jurídica de direito privado das fundações públicas

Para Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, conforme escreveu no início da década de setenta do século passado, inexistem fundações de direito público, pois

Há uma grande diferença e uma larga distância entre considerar-se como existindo uma fundação privada com fins e objetivos públicos e procurar justificar as fundações públicas como se justificam as autarquias, cuja posição no plano da Administração e do Estado é de pura organização delegada de certos serviços públicos de natureza econômica, social, ou então assistencial (FRANCO SOBRINHO, 1972, p. 11)

Segundo entende, estaria consagrada no direito positivo a personalidade de direito privado das fundações, concordando com Hely Lopes Meirelles que a realização de uma atividade de interesse público não exige que a entidade tenha caráter público, tendo em vista que se o Estado assim optou é porque prefere que a atividade seja desenvolvida de forma desvinculada das normas estatais, no intuito de atender às necessidades com maior rapidez, o que não seria possível caso tivesse de obedecer às normas rígidas de direito público. Mostra-se importante ressaltar que tal posicionamento remonta a 1972, época em que a legislação vigente sequer inseria as fundações públicas dentre as entidades da Administração Indireta.

Hely Lopes Meirelles explica que as fundações pertenciam exclusivamente ao ramo do direito civil, tendo sido, durante muito tempo, pessoas jurídicas de direito privado. Entretanto, quando o Estado passa a instituir fundações para execução de atividades de interesse coletivo, tais como ensino e pesquisa, foi-lhes atribuída personalidade jurídica de direito público. Para o autor, com o advento da Constituição Federal de 1988, esta “[...] transformou essas fundações em entidades de Direito Público, integrantes da Administração indireta, ao lado das autarquias e das empresas governamentais” (MEIRELLES, 2005, p. 349). Não concorda, no entanto, com a afirmação de que tais fundações constituem espécies do gênero autarquia, muito embora admita que se aplicam àquelas todas as disposições pertinentes a esta (MEIRELLES, 2005, p. 349).

Não obstante, com a Emenda Constitucional 19/98, que altera redação do inciso XIX do artigo 37⁸⁶ da Constituição Federal, a atualização da obra de Meirelles admite o fato de que a Carta Magna prescreve a adoção de personalidade jurídica de direito privado para as fundações, ao tratá-las ao lado das empresas públicas e sociedades de economia mista. Salienta, ainda, a necessidade de lei complementar que defina as áreas de atuação da fundação, bem como o fato de que as fundações criadas sob personalidade jurídica de direito público devem coexistir com as de direito privado, até que se promulgue norma regulamentadora ou que sejam extintas (MEIRELLES, 2005, p. 350).

Marçal Justen Filho define a fundação pública como entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado (2009, p. 217). Admite a similaridade da fundação com a autarquia e ressalta a diferença entre ambas, razão pela qual não seria sempre possível criar uma pela outra.

Mas a diferença entre as duas figuras conduz à impossibilidade de confusão, independentemente da denominação adotada. Não é possível instituir uma fundação pública para desempenhar atividades próprias de uma autarquia. Mas a recíproca não é verdadeira: é perfeitamente possível que uma autarquia desempenhe atividades compatíveis com a fundação pública. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 219)

José dos Santos Carvalho Filho posiciona-se contrário ao argumento da corrente majoritária, no sentido de que as fundações públicas possam ter também personalidade jurídica de direito público e, nesse caso, serem equiparadas a autarquias ou serem tidas como espécies do gênero autarquia. Para ele, se a entidade possui personalidade jurídica de direito público e características de autarquias, mais coerente seria denominá-la de autarquia. (CARVALHO FILHO, 2010). Nesse sentido, enfatiza:

⁸⁶

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*) [...] XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

E, assim, há que se chegar necessariamente à conclusão de que existem fundações que são autarquias e fundações que não o são... Realmente, nota-se um semblante de perplexidade em todos aqueles que passam a conhecer esse tipo de distinção adotada pela maior parte da doutrina. (p. 565)

Além da incoerência terminológica, Carvalho Filho salienta também que:

Na verdade, causa grande estranheza que uma fundação criada pelo Estado se qualifique como pessoa de direito público, ainda mais quando se sabe que o recurso do Poder Público a esse tipo de entidade de direito privado visava a possibilitar maior flexibilidade no desempenho de atividades sociais exatamente iguais às colimadas pelas fundações instituídas por particulares. (2010, p. 153)

O autor destaca ação judicial movida em face da Fundação Nacional de Saúde, em que a indefinição acerca da natureza jurídica da entidade ocasionou conflito negativo de competência entre as justiças comum e federal (CARVALHO FILHO, 2010, p. 565). A ação foi proposta na Justiça Federal, que declinou competência à Justiça Estadual, que também se declarou incompetente, ambas com base no artigo 109, I, da Constituição Federal⁸⁷. O Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o conflito negativo, entendeu pela competência da justiça estadual, decisão esta reformada pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou a competência da justiça federal⁸⁸. O argumento foi o de que,

⁸⁷ **Art. 109.** Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

⁸⁸ EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE A JUSTIÇA FEDERAL E A JUSTIÇA COMUM. NATUREZA JURÍDICA DAS FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO. 1. A Fundação Nacional de Saúde, que é mantida por recursos orçamentários oficiais da União e por ela instituída, é entidade de direito público. 2. Conflito de competência entre a Justiça Comum e a Federal. Artigo 109, I, da Constituição Federal. Compete à Justiça Federal processar e julgar ação em que figura como parte fundação pública, tendo em vista sua situação jurídica conceitual assemelhar-se, em sua origem, às autarquias. 3. Ainda que o artigo 109, I, da Constituição Federal, não se refira expressamente às fundações, o entendimento desta Corte é o de que a

embora não expressamente previstas no inciso I do artigo 109, as fundações de direito público (tal o caso da Fundação Nacional de Saúde) são espécies do gênero autarquia (elencada no referido dispositivo) e portanto a competência é da justiça federal.

3.2.2.2 A tese da personalidade jurídica de direito público ou privado das fundações públicas, ao critério da lei instituidora

Maria Sylvia Zanella Di Pietro considera a possibilidade de o Poder Público instituir fundações quer de direito público quer de direito privado, mesmo ante a definição legal contida na Lei 7.596/87, que determina o regime jurídico de direito privado.

Ainda que a legislação federal considere a fundação como pessoa jurídica de direito privado, nada impede que a lei instituidora adote regime jurídico-publicístico, derogando, no caso concreto, as normas gerais estabelecidas pelo Decreto-lei 200/67, com as alterações introduzidas pela Lei n. 7.596/87 [...] (DI PIETRO, 2010, p. 435)

Segundo entende, a conclusão acerca da personalidade jurídica de determinada fundação deve ser feita a partir da análise concreta de sua lei instituidora e seus estatutos (DI PIETRO, 2010, p. 435). Não obstante, a autora enfatiza que, mesmo as fundações criadas sob regime jurídico de direito privado, não estarão totalmente submetidas a este regime, sofrendo derrogações por normas de direito público (DI PIETRO, 2010, p. 436).

Odete Medauar aceita a coexistência de fundações criadas pelo Poder Público como de direito privado ou como de direito público, mas não comunga da ideia de ser esta última uma espécie do gênero autarquia. Para a doutrinadora,

Parece melhor aceitar que, embora possam ter semelhanças com as autarquias, as fundações criadas nas

finalidade, a origem dos recursos e o regime administrativo de tutela absoluta a que, por lei, estão sujeitas, fazem delas espécie do gênero autarquia. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a competência da Justiça Federal.

últimas décadas ‘por iniciativa do poder público, são uma nova forma de descentralização por serviço’, um novo tipo de pessoa administrativa [...] (2010, p. 85)

Diógenes Gasparini considera a possibilidade de criação pelo Poder Público de fundações de direito privado ou de direito público, admitindo que estas últimas são verdadeiras autarquias (2008, p. 327). Não obstante, o autor frisa que

Não pode haver fundação, ainda que instituída sob o figurino do Direito Privado, que legalmente possa buscar uma finalidade de interesse privado, quando instituída pela Administração Pública. Diante de tal súmula, pode-se conceituar a fundação pública como sendo patrimônio público personalizado segundo regras de Direito Público, destinado à persecução de finalidades de interesse da coletividade. (2008, p. 328)

Celso Antônio Bandeira de Mello considera incorreta a definição legal contida no Decreto-lei 200/67, com redação dada pela Lei 7.596, de 1987, que atribui às fundações públicas personalidade jurídica de direito privado (2006, p. 168). Afirma que a criação de fundações sob natureza jurídica de direito privado, embora exercessem atividades públicas, consistiu numa tentativa de burlar certas proibições que existiriam caso a entidade fosse dotada de natureza jurídica de direito público.

O que se passou, entretanto, no Direito Brasileiro é que foram criadas inúmeras pessoas designadas como ‘fundações’, com atribuições nitidamente públicas, e que, sob este aspecto, em nada se distinguem das autarquias. O regime delas estaria inevitavelmente atrelando-as às limitações e controles próprios das pessoas de Direito Público. Entretanto, foram batizadas de pessoas de Direito Privado apenas para se evadirem destes controles moralizadores ou, então, para permitir que seus agentes acumulassem cargos e empregos, o que lhes seria vedado se fossem reconhecidas como pessoas de Direito Público. (MELLO, 2006, p. 168)

Afirma que à fundação foi conferida personalidade jurídica de direito público, uma vez que em diversos dispositivos constitucionais é colocada em paralelo à Administração Pública Direta e das autarquias, sabidamente pessoas jurídicas de direito público (MELLO, 2006, p. 169-170). Embora não admita expressamente que pode o Estado conceder às fundações que cria personalidade de direito público ou privado, defende, há muito, que “Em rigor, as chamadas fundações públicas são pura e simplesmente autarquias, às quais foi dada a designação correspondente à base estrutural que têm” (MELLO, 2006, p. 170).

Talvez em função de o autor admitir que fundações foram criadas sob personalidade jurídica de direito privado e defender que o Poder Público deva criar fundações sob personalidade jurídica de direito público, há quem o classifique dentre aqueles (PAES, 2010, p. 220; CARVALHO FILHO, 2010, p. 563) que defendam a possibilidade de criação de fundações públicas de direito público ou de direito privado.

José Eduardo Sabo Paes também defende a possibilidade de criação de fundações de direito público ou de direito privado, a critério do órgão instituidor. Para ele,

A Constituição de 05.10.1998 [*sic*], não obstante referir-se às fundações de uma forma assistemática e até confusa, reconheceu, no âmbito do Direito Constitucional, a existência da fundação pública instituída e mantida pelo Poder Público e de fundação pública instituída pelo Poder Público, mas de natureza jurídica de direito privado. (PAES, 2010, p. 224)

A exemplo do que ocorre na maioria da doutrina, o Supremo Tribunal Federal tem firmado entendimento de que as fundações públicas podem ser submetidas a ambos os regimes, público ou privado. A ementa do Recurso Extraordinário 101.126, apreciado em 24 de outubro de 1984, pelo Supremo Tribunal Federal explicita o seguinte:

EMENTA: – ACUMULAÇÃO DE CARGO, FUNÇÃO OU EMPREGO. FUNDAÇÃO INSTITUÍDA PELO PODER PÚBLICO. -NEM TODA FUNDAÇÃO INSTITUÍDA PELO PODER PÚBLICO É FUNDAÇÃO DE DIREITO PRIVADO. – ÀS FUNDAÇÕES, INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO, QUE

ASSUMEM A GESTÃO DE SERVIÇO ESTATAL E SE SUBMETEM A REGIME ADMINISTRATIVO PREVISTO, NOS ESTADOS-MEMBROS, POR LEIS ESTADUAIS SÃO FUNDAÇÕES DE DIREITO PÚBLICO, E, PORTANTO, PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO. – TAIS FUNDAÇÕES SÃO ESPÉCIE DO GÊNERO AUTARQUIA, APLICANDO-SE A ELAS A VEDAÇÃO A QUE ALUDE O PARÁGRAFO. 2. DO ART. 99 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. – SÃO, PORTANTO, CONSTITUCIONAIS O ART. 2º, PARÁGRAFO 3º DA LEI 410, DE 12 DE MARÇO DE 1981, E O ART. 1º DO DECRETO 4086, DE 11 DE MAIO DE 1981, AMBOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO (STF, RE 101.126/RJ, Relator Min. Moreira Alves, 24.10.1984).

Percebe-se que o STF, além de reconhecer a existência de fundações públicas de direito privado, manifesta entendimento no sentido de que as fundações públicas de direito público são, na verdade, espécies do gênero autarquia.

No que concerne à equiparação da fundação à autarquia, no Recurso Extraordinário 215.741, em que julgou conflito negativo de competência das justiças federal e estadual para conhecer ação movida contra a Fundação Nacional de Saúde, já referida, o STF, em 1999, reafirmou o que havia decidido no RE 101.126, de 1984:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE A JUSTIÇA FEDERAL E A JUSTIÇA COMUM. NATUREZA JURÍDICA DAS FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO. 1. A Fundação Nacional de Saúde, que é mantida por recursos orçamentários oficiais da União e por ela instituída, é entidade de direito público. 2. Conflito de competência entre a Justiça Comum e a Federal. Artigo 109, I, da Constituição Federal. Compete à Justiça Federal processar e julgar ação em que figura como parte fundação pública, tendo em vista sua situação jurídica conceitual assemelhar-se, em sua origem, às autarquias. 3. Ainda que o artigo 109, I, da Constituição Federal, não se refira expressamente às fundações, o entendimento desta Corte é o de que a finalidade, a

origem dos recursos e o regime administrativo de tutela absoluta a que, por lei, estão sujeitas, fazem delas espécie do gênero autarquia. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a competência da Justiça Federal. (STF, RE 215.741/SE, Relator Min. Maurício Correa, 30.03.1999)

3.2.3 A expressão “entidades criadas e mantidas”

A Constituição Federal, como visto, não define a personalidade jurídica das fundações públicas (PAES, 2010, p. 222); todavia, faz uso repetido da expressão “fundações criadas e mantidas pelo poder público”, com algumas variáveis. Mostra-se relevante adentrar no mérito desta questão, uma vez que estas expressões estão em muitos dos dispositivos constitucionais que interferem no cotidiano das universidades comunitárias catarinenses, como são os casos da filiação ao sistema de ensino e do recolhimento do IRRF.

Em alguns dispositivos, há menção mais geral à “*fundação*” ou “*fundações*” (art. 37, incs. XIX e XVII, art. 39, § 7º, e arts. 40, 163, 167, VIII, art. 202, § 3º e 4º, art. 61 e art. 72 do ADCT), “*todos os níveis de governo ou em suas fundações*” (art. 8º, § 5º, do ADCT) e “*fundações públicas*” (art. 37, XIX, antes da EC 19/98, art. 39, art. 19, ADCT).

Na maioria dos casos, todavia, há menção à criação e manutenção das fundações. No artigo 22, inciso XXVII (anterior à EC 19/98), art. 71, incisos II, III e IV, artigo 150, § 2º, artigo 157, I, artigo 158, I, artigo 165, § 5º, I e III, artigo 169, § 1º, artigo 18, artigo 35, V, e artigo 64, do ADCT os constituintes, originário e derivado, fazem uso das expressões “*fundações instituídas e mantidas pelo poder público*” ou “*fundações que instituírem e mantiverem*” No artigo 37, inciso XVII (anterior à EC 19/98), a referência é apenas a “*fundações mantidas pelo poder público*” e no artigo 163, inciso II, “*fundações e demais entidades controladas pelo poder público*”.

É de se perguntar se se trata de pura falta de boa técnica legislativa ou se o uso de expressões diversas implica diferenciação das diversas fundações na prática. Não é demais lembrar que nem sempre as fundações integraram a Administração Pública Indireta e que ainda não se tem consenso sobre sua personalidade jurídica. Partindo do pressuposto de que, conforme a doutrina majoritária, há fundações públicas de direito público e fundações públicas de direito privado,

poder-se-ia questionar se o uso de expressões diversas visa a diferenciar uma das outras. Assim, fundações criadas e mantidas seriam de regime jurídico público, e fundações apenas criadas, mas não mantidas, de regime jurídico privado?

A doutrina entende que nas diversas expressões estariam incluídas tanto as fundações de direito público quanto as fundações de direito privado (PAES, 2010, p. 238). Todavia, tal posicionamento não parece ser unânime, uma vez que há entendimento de que se aplicaria às fundações de direito público as regras aplicáveis às autarquias (CARVALHO FILHO, 2010, p. 568) e às fundações de direito privado as mesmas condições pertinentes às empresas públicas e sociedades de economia mista.

Poder-se-ia questionar ainda se a insistência na expressão “criadas e mantidas” tem relação com o fato de o Poder Público ter criado instituições que não mantinha, conforme deixa ver o disposto no artigo 242 da CRFB, que, tratando da aplicação do princípio da gratuidade em estabelecimentos de ensino oficiais, prevê:

Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, **que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.** (BRASIL, 1988) Grifos não constantes do texto original.

As IES integrantes do sistema ACADE sempre recorrem a este dispositivo quando se trata de enfatizar o seu caráter público. Mas o dispositivo tem claramente dupla face: ao que atesta a dimensão pública estatal na origem dessas instituições também afirma que elas não são mantidas “total ou preponderantemente” com recursos públicos, ou seja, na lógica dicotômica da dogmática jurídica, elas são mantidas com recursos privados, de particulares, o que é a pura expressão de uma verdade de todos conhecida, a de que a sustentação econômica das IES-ACADE advém das mensalidades escolares pagas por seus alunos.

A cobrança de mensalidades, em que pese não afastar a condição de instituição oficial de ensino, inibiria a aplicação da maioria dos dispositivos constitucionais, uma vez que a Carta Magna se refere a fundações criadas e mantidas pelo Poder Público? O uso de referida expressão, ainda, teria o condão de excluir tais fundações da estrutura da Administração Indireta dos municípios instituidores?

Aliás, os municípios que instituíram fundações educacionais, atualmente mantenedoras das universidades comunitárias, entendem aquelas instituições como integrantes da sua estrutura administrativa?

Há que se considerar ainda, acerca desse aspecto, posição de Paes, que, ao referir-se ao regime orçamentário, financeiro e contábil da fundação pública de direito privado, afirma que:

A fundação não integra o Orçamento Geral da União, como unidade orçamentária. Suas rendas são oriundas das receitas que auferir da prestação de serviços e do desenvolvimento de suas atividades, bem como por doações, conforme dispuser a lei ordinária que autorizar sua instituição. (2010, p. 232)

Estas são perguntas que o ordenamento jurídico estatal não responde, obrigando as instituições a lidarem com um quadro normativo estatal caracterizado por elevada dose de vagueza e ambiguidade legal e, conseqüentemente, alta insegurança jurídica.

3.2.4 O regime jurídico aplicável à fundação pública de direito privado

As entidades da Administração Pública, direta ou indireta, submetem-se a regras e princípios que decorrem do regime jurídico que lhes for atribuído. Neste sentido, tem-se, em lados diversos, o regime jurídico de direito público e o regime jurídico de direito privado. A Administração Pública pode submeter-se, portanto, a um ou outro regime, conforme o que for determinado em lei. Referida opção, em geral, é feita na própria Constituição, tendo o constituinte, no entanto, deixado também à lei infraconstitucional a escolha do regime jurídico (DI PIETRO, 2010, p. 59-60).

O regime jurídico administrativo, também chamado regime jurídico de direito público,

[...] nasceu sob a égide do Estado liberal, em cujo seio se desenvolveram os princípios do individualismo em todos os aspectos, inclusive o jurídico; paradoxalmente, o regime administrativo traz em si traços de autoridade, de

supremacia sobre o indivíduo, com vista à consecução de fins de interesse social. (DI PIETRO, 2010, p. 61)

O regime jurídico de direito público é aplicado às pessoas jurídicas de direito público, tanto da Administração direta, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como da Administração indireta, com exceção, neste último caso, daquelas entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado. Referido regime caracteriza-se pelo fato de conferir ao ente público prerrogativas e sujeições com relação aos particulares. Segundo a doutrina, inclusive, tais prerrogativas e sujeições resumiriam o regime jurídico público (DI PIETRO, 2010, p. 60).

Para Celso Antônio Bandeira de Mello,

Só se pode, portanto, falar em Direito Administrativo, no pressuposto de que existam princípios que lhe são peculiares e que guardam entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime: o regime jurídico-administrativo (2006, p. 43).

Na prática, quando dotada de regime jurídico administrativo, ou público, a entidade deverá agir com respeito a certos princípios que tanto lhe conferem prerrogativas como lhe impõem restrições. Por outro lado, pode também o Poder Público, mediante autorização decorrente de lei, dotar certas entidades de regime jurídico de direito privado. Entretanto, tal sujeição ao direito comum nunca é total, uma vez que o regime próprio das pessoas privadas não se aplica integralmente à pessoa criada pelo Estado, que

[...] aparece com praticamente todas as características indicadas às pessoas públicas: elas são criadas e extintas pelo Poder Público; o seu fim principal não é o lucro, ressalvada a hipótese de sociedade de economia mista, em que o intuito de lucro do particular se opõe ao interesse público visado pelo Estado; elas não podem afastar-se dos fins para os quais foram instituídas; sujeitam-se a controle positivo do Estado; e recebem, às vezes, algumas prerrogativas autoritárias. (DI PIETRO, 2010, p. 423-424)

Deste modo, não se aplicando totalmente o direito privado e apresentando tais entidades muitas das características das pessoas jurídicas de direito público, as pessoas jurídicas criadas pelo Estado sob regime jurídico de direito privado possuem, na verdade, um regime jurídico híbrido, pois, ao mesmo tempo em que se utilizam dos meios de atuação do direito privado, submetem-se a derrogações impostas pelo direito público (DI PIETRO, 2010, p. 425).

No atual cenário normativo, à Administração Direta e às Autarquias se aplica o regime jurídico de direito público, às sociedades de economia mista e empresas públicas se aplica o regime jurídico de direito privado e aos consórcios podem ser aplicados ambos os regimes, conforme a lei instituidora (DI PIETRO, 2010, p. 422).

Quanto às fundações, a dificuldade encontrada, quando tratadas as divergências legais acerca da personalidade jurídica das fundações públicas, reflete diretamente quando se busca definir quais princípios e normas são aplicados às fundações públicas de direito privado. Extremamente complicado é definir o regime jurídico dessas entidades, uma vez que não é raro deparar-se com dúvidas acerca de dispositivos, principalmente da Constituição Federal, não sendo fácil definir se se referem às fundações de regime público, se às de regime privado, ou se a ambas.

Importa ainda relatar, no intuito de apontar uma última incoerência relativa às fundações públicas, que a Lei 7.596, de 1987⁸⁹, que finalmente inseriu as fundações públicas dentre os entes da Administração Pública Indireta e lhes atribuiu personalidade jurídica de direito privado, excluiu a aplicação de normas do Código Civil a essas fundações.

Segundo Di Pietro,

Ao defini-las como fundações de direito privado, mas excluindo-as das disposições pertinentes do Código Civil, a lei criou um rótulo inteiramente ou quase inteiramente

⁸⁹ “**Art. 5º.** [...] [...] IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. [...] § 3º As entidades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, **não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações.**” Grifo nosso.

despido de conteúdo, levando à conclusão de que as fundações serão regidas pelas leis singulares que as instituírem e por outras normas, contidas na Constituição ou em leis esparsas e forem aplicáveis às pessoas jurídicas privadas, desde que também não excluídas por outras normas de direito público. (DI PIETRO, 2010, p. 440)

Percebe-se, então, que parte da doutrina tem adotado posicionamento no sentido de que às fundações públicas de direito público se aplicam as regras atinentes às autarquias (CARVALHO FILHO, 2010, p. 568) e que as fundações públicas de direito privado perante o Poder Público têm a mesma posição das empresas públicas e sociedades de economia mista (DI PIETRO, 2010, p. 436). De todo modo, persiste na prática dúvida quanto aos dispositivos constitucionais que devam ser entendidos aplicáveis às fundações de direito público e quais devam querer referir-se às de direito privado.

Não obstante, há quem entenda também que todos os dispositivos constitucionais se aplicam tanto às fundações públicas de direito privado quanto às de direito público (PAES, 2010, p. 238; MEDAUAR, 2010, p. 87).

Adiante, buscar-se-á apontar o regime jurídico aplicável às fundações de direito privado, conforme entendimento majoritário da doutrina, o que servirá como comparativo para as práticas das comunitárias.

No que concerne aos atos de criação e extinção, conforme o inciso XIX do artigo 37 da CF, a fundação terá sua instituição autorizada em lei, assim como sua extinção (já que a ela não se aplica o artigo 69 do Código Civil). O Decreto-lei 200/67, nos termos do artigo 5º, § 3º, dispõe que “**Art. 5º. [...] § 3º** As entidades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações”.

Quanto ao controle, a fundação pública de direito privado estará subordinada à tutela administrativa ou ministerial (arts. 13 e 19-27 do Decreto-lei 200/67) e Supervisão do Tribunal de Contas, tendo em vista o disposto no artigo 71, incisos II e III, da Constituição, que tratam de “fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público”, de forma geral (CARVALHO FILHO, 2010, p. 574). É importante lembrar

o disposto no artigo 75 que garante a aplicação das mesmas normas do Tribunal de Contas da União aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, o que estende a fiscalização, então, às fundações instituídas pelos estados e municípios.

É comum, ainda, que as fundações sejam fiscalizadas também pelo Ministério Público, que velaria por tais entidades nos termos do artigo 66, § 1º, do Código Civil, dispositivo este, todavia, já não aplicável às fundações instituídas pelo Poder Público desde a promulgação da Lei 7.596/87 (MEDAUAR, 2010, p. 89).

Acerca do regime aplicável com relação aos empregados da fundação pública de direito privado, é importante lembrar que o artigo 37 da Constituição Federal, em seu *caput*, diz da obediência da Administração, direta e indireta, a certos princípios e normas. Sendo a referida entidade integrante da Administração indireta, os critérios estabelecidos lhe seriam, portanto, aplicados.

Agente público é o que Celso Antônio Bandeira de Mello chama de Servidor Estatal, e que se subdivide em duas categorias: servidores públicos e servidores das pessoas de direito privado. Para os primeiros há possibilidade de exercerem cargos e empregos públicos, subordinando-se, respectivamente, a regime estatutário ou celetista. Para os segundos, somente exercerão empregos públicos, obviamente segundo a legislação trabalhista (MELLO, 2006, p. 231-232).

Mesmo exercendo somente empregos públicos, e não cargos, os empregados da fundação de direito privado estarão subordinados a todas as normas constitucionais que se referem a estes empregos públicos, tais como a investidura mediante concurso (e respeito a todas as regras a ele inerentes) e proibição de acumulação de emprego (CARVALHO FILHO, 2010, p. 574). Os empregados das fundações são equiparados aos servidores públicos para fins criminais e improbidade administrativa (DI PIETRO, 2010, p. 442).

De acordo com o entendimento da doutrina, as fundações públicas de direito privado estão obrigadas a procederem a licitação para contratar (conforme inc. XXI do mesmo art. 37), nos moldes da Lei 8.666/93 (MEIERELLES, 2005, p. 350).

Assim como ocorre com as fundações de direito público, as constituídas pelo Poder Público sob regime privado também podem ser sujeitos passivos de ação popular, suas autoridades partes legítimas a serem acionadas em mandados de segurança contra seus atos, tendo também legitimidade para ingressarem com Ação Civil Pública, quando

exercerem funções delegadas do Poder Público (DI PIETRO, 2010, p. 442).

A doutrina tem entendido que as fundações públicas de direito privado fazem jus à imunidade tributária prevista no artigo 150, § 2º, da Constituição Federal, que proíbe a incidência de impostos sobre seu patrimônio, renda ou serviços, desde que estejam relacionados às suas finalidades essenciais (SABO, 2010, p. 234; DI PIETRO, 2010, p. 442). Carvalho Filho salienta, ainda, que o dispositivo constitucional, ao referir “fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”, empregou expressão de amplo alcance, não sendo necessário distinguir aqui fundações públicas de direito público e fundações públicas de direito privado (2010, p. 573).

Nesse aspecto, a denominação “fundações criadas e mantidas” tem importância para as universidades comunitárias catarinenses, por um aspecto determinante: todas foram criadas, mas não são mantidas pelo Poder Público. Este fato afastaria a incidência das normas tributárias que concedem imunidades para o caso das universidades estudadas?

No que diz respeito ao regime orçamentário, financeiro e contábil, segundo a doutrina (DI PIETRO, 2010, p. 442), as fundações públicas de direito estariam também submetidas ao disposto nos artigos 52, inciso VII, 164, § 3º, 165, §§ 5º e 9º, 167 e 169 da CF, que tratam de finanças públicas.

Paes, todavia, defende que a fundação pública de direito privado não integra o orçamento público como unidade autônoma e que suas rendas decorrem basicamente das atividades e serviços que prestarem (2010, p. 232). Para ele, “O sistema contábil da fundação estatal privada, até que seja editado regulamento próprio, será orientado pelos ditames da Lei n. 6404/1976, que é aplicado às empresas estatais e também serve como subsídio às fundações privadas” (PAES, 2010, p. 233).

Ao que parece, Paes entende que aqueles dispositivos constitucionais referidos por Di Pietro dizem respeito apenas às fundações públicas com personalidade jurídica de direito público.

Em termos de prerrogativas processuais, José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 572) entende que as prerrogativas processuais relativas a prazos e duplo grau de jurisdição não se aplicam às

fundações públicas de direito privado, tendo em vista o disposto no artigo 475, I, do CPC, alterado pela Lei 10.352, de 2001⁹⁰.

Do mesmo modo, o juízo privativo somente se aplica às fundações públicas de direito público, equiparadas às autarquias, conforme entendimento do STF, já referido. Ou seja, as fundações públicas de direito privados estão sujeitas ao foro da justiça comum (CARVALHO FILHO, 2010, p. 576).

Quanto à penhorabilidade dos bens, tem-se que eles são bens privados e, portanto, penhoráveis (CARVALHO FILHO, 2010, p. 573).

Medauar (2010, p. 89) ressalta que as fundações universitárias possuem maior liberdade de atuação frente às demais fundações criadas pelo Poder Público, em face da autonomia universitária garantida no artigo 207 da Constituição Federal: “**Art. 207.** As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

Segunda ela, em razão de tal autonomia, o regime dessas fundações possui especificidades, como nomeação do reitor a partir de lista elaborada pela universidade, a garantia de mandato ao reitor, a organização da instituição por estatuto e regimento por ela mesma elaborados, existência de órgãos colegiados integrados por membros do corpo docente, corpo discente e comunidade, e carreira própria do pessoal docente (MEDAUAR, 2010, p. 90).

3.3 FUNDAÇÕES CATARINENSES CRIADAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

3.3.1 Evolução da personalidade jurídica das fundações educacionais catarinenses criadas pelo Poder Público na legislação municipal e estatutos

⁹⁰ “**Art. 475.** Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: (*Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001*) I - proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e **fundações de direito público**; (*Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001*)”

As universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal são o resultado da convergência de demandas locais para a satisfação da necessidade de acesso ao ensino superior com o diagnóstico realizado nos planejamentos dos governos estaduais que antecederam o seu surgimento, na primeira metade da década de sessenta do século passado. A iniciativa local em alguns casos chegou a ser formalizada, como ocorreu com a UNIVALI, que tem sua história ligada à SIES, de iniciativa privada. Parece ter sido fator decisivo na opção pela criação oficial, por lei municipal, a fixação da competência para regulação do CEE/SC. Como a tramitação no CFE era incerta quanto aos prazos e resultados, a instituição pelos municípios foi a forma encontrada para que a expansão do ensino superior em Santa Catarina estivesse sob controle político das instâncias locais. O debate sobre ensino superior no Brasil naquele momento, como visto, privilegiava a imitação do modelo estadunidense, com grande influência de consultores daquele país, que preconizavam o modelo fundacional, em regime de direito privado, com contratação de professores pela CLT e ensino pago (CUNHA, 2007b).

O processo de criação das fundações educacionais foi deflagrado a partir de março de 1964, em Blumenau, com a edição da Lei Municipal 1.233/64, que criou a FURB. Depois da FURB, outras se seguiram, sempre com a chancela do CEE/SC. Chegou o momento de verificar como se manifesta, nas leis municipais e na pluralidade das normas internas das entidades pesquisadas (WOLKMER, 2001, p. 121), a definição do regime jurídico das universidades fundacionais catarinenses.

Quadro 9 – Dados normativos da Fundação UNIVALI/UNIVALI

Universidade mantida	UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí
Fundação mantenedora	Fundação Universidade do Vale do Itajaí
	Originalmente: FEPEVI – Fundação de Ensino do Polo-Geo-Educacional do Vale do Itajaí
Data de criação	11 de novembro de 1970
Lei de criação	Lei 1.047, de 11 de novembro de 1970: “[...] pessoa jurídica de direito público , com função técnica desvinculada da administração municipal [...]” (art. 1º) “Parágrafo Único. As prerrogativas concedidas ou ortogadas [<i>sic</i>] por leis à Autarquia Municipal de

	<p>Educação e Cultura da cidade de Itajaí transferem-se para a Fepevi.” (art. 2º)</p> <p>Obs.: antecedentes legais relacionados: Lei 892/1968, criou a Autarquia de Ensino Superior em Itajaí “<i>pessoa jurídica de direito público interno, com função técnica desvinculada da administração municipal</i>”; Lei 626/65, criou a Autarquia “<i>com personalidade jurídica de direito público interno, com função técnica desmembrada da administração municipal, porém, tutelada por esta que lhe proporcionará recursos financeiros, patrimoniais e vida autônoma.</i>”;</p>
Legislação em vigor	<p>Lei 2.515, de 19 de outubro de 1989</p> <p>Art. 1º. A Fundação de Ensino do Polo Geoeeducacional do Vale do Itajaí – FEPEVI, criada pela Lei Municipal nº 1.047, de 11 de novembro de 1970, é transformada em Fundação Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, á qual, na qualidade de sucessora, são transferidos seus ativo e passivo, bem como seu acervo patrimonial</p> <p>[...]</p> <p>Art. 3º. Fundação Universidade do Vale do Itajaí é pessoa jurídica de direito privado e fins filantrópicos, instituída pelo Poder Público Municipal, com sede e foro no Município de Itajaí-SC, regida pelas legislações federal, estadual e municipal aplicáveis.</p> <p>Decreto 7.545, de 22 de junho de 2005.</p> <p>DESTINA RECEITA ANUAL PARA BOLSAS DE ESTUDOS DA UNIVALI E INSTITUI COMISSÃO AVALIADORA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS</p> <p>O Prefeito de Itajaí, no uso de suas atribuições, de acordo com a Lei Orgânica do Município, artigo 192 e Parágrafo Único (ELO nº 06/97), DECRETA:</p> <p>Art. 1º. O Município de Itajaí destinará 2% (dois por cento) da Receita anual arrecadada de Impostos do Município, à Fundação Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, a ser revertido integralmente em Bolsas de Estudos à universitários carentes itajaienses.</p> <p>Lei 3.352/98</p> <p>Lei Complementar 02, de 26 de dezembro de 1997.</p> <p>DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAJAÍ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>Art. 1º. A organização administrativa da Prefeitura Municipal de Itajaí compõe-se dos seguintes órgãos,</p>

	<p>diretamente ligados ao Prefeito:</p> <p>III - ÓRGÃOS AUTÔNOMOS</p> <p>A) Fundação Genésio Miranda Lins</p> <p>B) Fundação Municipal de Esportes</p> <p>C) Fundação Cultural de Itajaí</p> <p>D) Comissão Municipal do Bem Estar do Menor – COMBEMI (Revogada pela Lei Complementar nº 135/2008)</p> <p>E) Fundação Universidade do Vale de Itajaí – UNIVALI</p>
Estatuto da Fundação	<p>Art. 1º A Fundação Universidade do Vale do Itajaí, doravante denominada Fundação UNIVALI, com sede na Rua Uruguai, 458 – Centro e foro na Comarca de Itajaí, Estado de Santa Catarina, é <u>pessoa jurídica de direito privado</u>, de finalidade filantrópica e sem fins lucrativos, de natureza beneficente de assistência social, destinada a promover a educação, a ciência e a cultura, bem como desenvolver programas de assistência social, com autonomia financeira e administrativa. Suas finalidades e objetivos institucionais reger-se-ão pelo presente Estatuto e pelo Sistema Normativo vigente</p>
Natureza jurídica declarada no sítio do MEC ⁹¹	Privada sem fins lucrativos

Fonte: dados compilados pelo autor.

Quadro 10 – Dados normativos da Fundação UNIPLAC/UNIPLAC

Universidade mantida	UNIPLAC – Universidade do Planalto Catarinense
Fundação mantenedora	Fundação Uniplac – Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense
	Originalmente: Fundação Universidade do Planalto Catarinense, depois Fundação Educacional de Lages – FEL
Data de criação	19 de novembro de 1965
Lei de criação	<p>Lei 255/65 – Lages</p> <p>Art. 1º. Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal, autorizado a instituir a Fundação Educacional de Lages, com prazo indeterminado, a qual será delegada especialmente a atribuição de estudar, planejar e</p>

⁹¹ Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

	<p>executar os encargos educacionais relativos ao ensino de grau no Município de Lages, obedecidas às disposições desta Lei.</p> <p>Lei 5/69</p> <p>Art. 1º. Fica a atual Fundação Educacional de Lages – FEL, transformada em Fundação do Planalto Catarinense – UPC, com sede e foro na Câmara de Lages, Estado de Santa Catarina.</p> <p>Parágrafo único. É indeterminado o prazo de duração da UPC.</p> <p>Art. 2º. A Fundação Universidade do Planalto Catarinense, como entidade de direito público e órgão da Administração indireta do Município de Lages, gozará de plena autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da Lei e estatuto próprio.</p> <p>Lei 32/69</p> <p>Art. 1º. Fica a atual Fundação Educacional de Lages – FEL, transformada em Fundação Universidade do Planalto Catarinense – UNIPLAC, com sede e foro na comarca de Lages.</p> <p>Art. 2º. Como órgão de administração direta do Município de Lages, gozará de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da Lei e do seu estatuto.</p> <p>LEI 1, de 03 de abril de 1973</p> <p>Art. 1º. A FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO PLANALTO CATARINENSE, criada pelas Leis nºs <u>5</u> de 14 de março de 1969 e <u>32</u> de 29 de agosto de 1969, fica transformada em FUNDAÇÃO DAS ESCOLAS UNIDAS DO PLANALTO CATARINENSE – UNIPLAC, com sede foro na cidade, Município e Comarca de Lages.</p> <p>Art. 2º. A UNIPLAC, órgão de Administração Indireta do Município de Lages, é uma Entidade de Direito Privado com autonomia administrativa e financeira.</p>
Legislação vigente	<p>Lei Complementar 92, de 01 de abril de 1998</p> <p>Art. 1º A presente Lei consolida as Leis nºs 005, de 14/03/69, 032 de 29/08/69, 001, de 03/04/73, 771 de 29/08/84 e 1567 de 21/09/90, e dá nova estrutura à Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense.</p> <p>Art. 2º. A Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense, também denominada de FUNDAÇÃO</p>

	UNIPLAC, é pessoa jurídica de direito privado , sem fins lucrativos, instituída pelo Poder Público Municipal, com prazo de duração indeterminado, e regida pela Legislação Federal, Estadual e Municipal aplicável aos seus fins.
Estatuto da fundação	Art. 1º. A Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense (Fundação UNIPLAC), CGC n. 84.953.579/0001-05, mantenedora da Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC) e de outras instituições que vierem a ser criadas, é uma entidade educacional, com abrangência regional, de caráter comunitário, filantrópica e sem fins lucrativos, pública de direito privado [...]
Natureza jurídica declarada no sítio do MEC ⁹²	Privada sem fins lucrativos

Fonte: dados compilados pelo autor.

Quadro 11 – Dados normativos da FURJ/UNIVILLE

Universidade mantida	UNIVILLE – Universidade da Região de Joinville
Fundação mantenedora	FURJ – Fundação Educacional da Região de Joinville Originalmente: FUNDEJE – Fundação Joinvillense de Ensino; depois FUNC – Fundação Universidade Norte Catarinense
Data de criação	10 de julho de 1967
Lei de criação	Lei 871/67 – Joinville Art. 1º. Fica o Prefeito Municipal autorizado a constituir uma fundação educacional que se denominará Fundação Joinvillense de Ensino FUNDAJE, com sede e foro na cidade de Joinville, e prazo de duração indeterminado. Lei 1.423 Art. 1º. A Fundação Universidade Norte Catarinense FUNC – instituída pela Lei nº 1.174, de 22 de dezembro de 1971, passa a denominar-se Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ. Art. 2º. A Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ – é uma entidade dotada de personalidade jurídica própria, de direito público , com autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar, exercida na forma desta lei e dos seus

⁹² Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

	<p>estatutos.</p> <p>Lei 1.490</p> <p>Art. 1º. A Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ, instituída pela Lei nº 871, de 17 de julho de 1967, com alterações posteriores, é uma entidade de direito privado, com autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar, exercida na forma desta lei e dos seus estatutos. (Redação dada pela Lei nº 4.377/2001)</p>
Legislação vigente	<p>Lei orgânica</p> <p>Art. 1º. A assistência financeira destinada às fundações educacionais de ensino superior criadas por leis municipais, não será inferior, em cada ano a 4% (quatro por cento) do que o Município aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino.</p> <p>Parágrafo Único. Do percentual estipulado no “caput” deste artigo, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) deverá ser aplicado na concessão de bolsas-de-estudos a alunos carentes, devendo as fundações educacionais referidas no “caput” deste artigo, remeter mensalmente ao Executivo Municipal, relação discriminada dos estudantes beneficiados, acompanhada dos respectivos valores. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 3, de 16 de novembro de 1998)</p> <p>Lei 1.490/76</p> <p>Art. 1º A Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ, instituída pela Lei nº 1.174, de 22 de dezembro de 1971 e alterada pela Lei nº 1.423, de 22 de dezembro de 1975, é uma entidade dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar, exercida na forma desta Lei e dos seus estatutos.</p> <p>Art. 1º A Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ, instituída pela Lei nº 871, de 17 de julho de 1967, com alterações posteriores, é uma entidade de direito privado, com autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar, exercida na forma desta lei e dos seus estatutos. (Redação dada pela Lei nº 4.377/2001)</p> <p>Lei 7.007, de 05 de setembro de 2011.</p> <p>DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2012, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS</p> <p>Art. 29. Fica autorizada a concessão de contribuição:</p>

	I - à Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina – AMUNESC; II - ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM; III - à Associação Brasileira dos Municípios – ABM; IV - à Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ ;
Estatuto da fundação	Art. 1º A Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ, instituída pela Lei nº 871, de 17 de julho de 1967, com alterações posteriores é uma entidade de direito privado , sem fins lucrativos, com autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar, exercida na forma da lei e dos seus estatutos, com sede e foro na cidade de Joinville, Estado de Santa Catarina.
Natureza jurídica declarada no sítio do MEC ⁹³	Pessoa Jurídica de Direito Privado – Sem fins lucrativos – Sociedade

Fonte: dados compilados pelo autor.

Quadro 12 – Dados normativos da Fundação UNISUL/UNISUL

Universidade mantida	UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina
Fundação mantenedora	Fundação Unisul Originalmente FESSC – Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina
Data de criação	18 de outubro de 1967
Lei de criação	Lei 443/67 – Tubarão Art. 1º. Fica constituída uma Fundação Educacional, com sede e fôro na Comarca de Tubarão, que se denominará “Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina” (FESSC), cujo prazo de duração será indeterminado.
Legislação vigente	Lei 1.388/89 Art. 1º. A Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina – FESSC – criada pela Lei Mun. nº 443/67, de 18/10/67, é transformada em FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA – UNISUL, à qual, na qualidade de sucessora, é transferido seu acervo patrimonial Lei Complementar 35, de 30 de março de 2011. DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

⁹³ Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

	<p>DA PREFEITURA DE TUBARÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>IV - Entes da administração indireta</p> <p>a) Fundação de Cultura e Esportes</p> <p>b) Fundação de Desenvolvimento Social</p> <p>c) Fundação de Educação</p> <p>d) Fundação de Meio Ambiente;</p> <p>e) Fundação de Saúde</p> <p>f) Fundação Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL</p> <p>g) Agência Reguladora das Águas de Tubarão – AGR-Tubarão.</p>
Estatuto da fundação	<p>Art. 1º. A Fundação Universidade do Sul de Santa Catarina, neste Estatuto denominada apenas Fundação Unisul, organizada por transformação da Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina, de acordo com o disposto na Lei n. 443, de 18 de outubro de 1967 e da Lei n. 1.388, de 20 de janeiro de 1989, do Município de Tubarão, Santa Catarina, tem por objetivo promover a educação, a ciência, a cultura, o desenvolvimento social e comunitário sustentável, a criação, o desenvolvimento e a difusão da tecnologia, prioritariamente na região em que está situada.</p> <p>Art. 2º. A Fundação Unisul, instituída pelo Poder Público Municipal, tem personalidade jurídica de direito privado e fins filantrópicos, nos termos da lei e deste Estatuto, com autonomia financeira, administrativa e disciplinar.</p>
Natureza jurídica declarada no sítio do MEC ⁹⁴	Privada sem fins lucrativos

Fonte: dados compilados pelo autor.

⁹⁴ Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

Quadro 13 – Dados normativos da FUCRI/UNESC

Universidade mantida	UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense
Fundação mantenedora	FUCRI – Fundação Educacional de Criciúma
Data de criação	22 de junho de 1968
Lei de criação	<p>Lei 697/68 – Criciúma</p> <p>Art. 1º. Fica instituída a Fundação Universitária de Criciúma_ FUCRI, com sede e foro na Comarca de Criciúma, SC, de duração ilimitada.</p> <p>Art. 2º. A Fundação Universitária será uma entidade com personalidade jurídica própria, com autonomia, sendo seu estatuto aprovado por Decreto do Poder Executivo Municipal</p> <p>Lei 2.272, de 21 de dezembro de 1987.</p> <p>Art. 1º. Fica consolidada, nos termos desta Lei, a Fundação Educacional de Criciúma-FUCRI, criada pela LEI Nº 697, de 22 de julho de 1968.</p> <p>Art. 2º. A Fundação Educacional de Criciúma – FUCRI, é uma entidade com personalidade jurídica de direito privado, instituída pelo Poder Público Municipal, com sede e foro na cidade de Criciúma, sendo seus Estatutos aprovados na forma desta Lei.</p>
Legislação vigente	<p>Lei 2.879, de 15 de outubro de 1993</p> <p>Art. 2º. A Fundação Educacional de Criciúma - FUCRI, é uma entidade com personalidade jurídica de direito privado, instituída pelo Poder Público Municipal, com sede o Foro na cidade de Criciúma, sendo seus estatutos aprovados na forma desta Lei.</p>
Estatuto da fundação	<p>Art. 1º. A FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE CRICIÚMA, aqui denominada simplesmente FUCRI, Instituída pela Lei Municipal n. 597, de 22 de junho de 1968, com sua legislação consolidada pela Lei Municipal número 2.897 de 15 de outubro de 1993, com sede e foro na Comarca de Criciúma, Estado de Santa Catarina, entidade de fins não lucrativos, de finalidade filantrópica, é uma pessoa jurídica de direito privado, se rege pelo presente Estatuto de pela legislação pertinente.</p>

Natureza jurídica declarada no sítio do MEC ⁹⁵	Pessoa Jurídica de Direito Privado – Sem fins lucrativos – Associação de Utilidade Pública
---	--

Fonte: dados compilados pelo autor.

Quadro 14 – Dados normativos da FUNOESC/UNOESC

Universidade mantida	UNOESC – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Fundação mantenedora	<p>FUNOESC – Fundação Universidade do Oeste de Santa Catarina</p> <p>Originalmente</p> <p>FUOC – Fundação Educacional do Oeste Catarinense – Joaçaba</p> <p>FEMARP – Fundação Educacional empresarial do Alto Vale do Rio do Peixe – Videira</p> <p>FUNDESTE – Fundação de Ensino para o desenvolvimento do oeste – Chapecó</p>
Data de criação	<p>22 de novembro de 1968 – FUOC</p> <p>03 de julho de 1972 – FEMARP</p> <p>06 de dezembro de 1971 – FUNDESTE</p>
Lei de criação	<p>Lei 545/68 – Joaçaba</p> <p>Art. 1º. Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a instituir a FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA DO OESTE CATARINENSE – FUOC (FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO OESTE CATARINENSE – FUOC), entidade de Ensino Superior destinada ao estudo e pesquisas, como planejar e executar os encargos educacionais em vários ramos do saber e divulgação científica, técnica e cultural, com prazo de duração indeterminado. (Denominação alterada pela Lei nº 765/1974)</p> <p>Art. 2º. A Fundação Universitária do Oeste Catarinense (FUOC) (Fundação Educacional do Oeste Catarinense (FUOC)), uma vez instituída será uma entidade autônoma e seu Estatuto Fundamental será aprovado por Decreto do Poder Executivo Municipal. (Denominação alterada pela Lei nº 765/1974)</p> <p>Art. 2º. A FUNDAÇÃO EDUCACIONAL UNIFICADA DO OESTE DE SANTA CATARINA – UNOESTE – SC, pessoa jurídica de direito privado, organizada em forma de Multi-Campi, reger-se-á em observância com os artigos 24 e seguintes do Código</p>

⁹⁵ Disponível em: <http://emec.mec.gov.br/>; acesso em 15 de fevereiro de 2012.

	<p>Civil, com Estatuto próprio aprovado pelo Conselho Universitário, homologado em Assembléia Geral.</p> <p>§ 1º Na elaboração dos Estatutos serão observados, além das normas do artigo 14 do Código Tributário Nacional, as seguintes:</p> <p>a) Dotação específica de patrimônio, gerido pela Direção de Fundação, segundo os objetivos estabelecidos na respectiva Lei de criação;</p> <p>b) Participação de recursos privados ao patrimônio e dos dispêndios correntes da Fundação, equivalentes a, no mínimo 1/3(um terço) do total;</p> <p>c) Objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgão da Administração Federal direta ou indireta. (Redação dada pela Lei nº 1.637/1990)</p> <p>Lei 33/72, de Videira</p> <p>Art. 1º. Fica criada com sede em Videira, a Fundação Educacional Empresarial do Alto Vale do Rio do Peixe, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico regional, criando e mantendo estabelecimento de ensino de qualquer nível.</p> <p>Art. 2º. O objetivo principal da FEMARP será a criação, instalação e manutenção da Faculdade de Ciências Contábeis, Econômica e de Administração de Videira.</p> <p>Art. 3º. As 5.000 ações da Petrobrás, que já constituem por força do art. 3º da Lei nº 32/72, patrimônio da FEMARP, somente poderão ser vendidas por decisão da Assembléia Geral da Fundação.</p> <p>Art. 4º. A presente lei será regulamentada dentro do prazo máximo de 30 dias, por Decreto do Poder executivo.</p> <p>Lei n. 141, de 06 de dezembro de 1971, de Chapecó</p> <p>Art. 1º. É instituída a Fundação Universitária do Desenvolvimento do Oeste – Fundeste, com sede e foro nesta cidade de Chapecó, conforme ata de constituição lavrada em 04 de julho de 1970, e registrada no Cartório de Títulos e Documentos da Comarca de Chapecó em 17 de junho de 1971.</p> <p>Art. 2º. Fica aprovado o Estatuto da Fundação Universitária do Desenvolvimento do Oeste – Fundeste – aprovado na Assembléia dos Municípios que integram a Fundeste, realizada em 04 de julho de</p>
--	--

	<p>1970.</p> <p>Art. 3º. A Prefeitura Municipal de Chapecó, como entidade institutiva e sua co-mantenedora, declara a Fundeste, na qualidade de Fundação Educacional, isenta de qualquer tributo e taxas municipais.</p>
Legislação vigente	<p>Lei 545/68, de Joaçaba, com alterações posteriores (Lei 1.637/90)</p> <p>Art. 2º. A FUNDAÇÃO EDUCACIONAL UNIFICADA DO OESTE DE SANTA CATARINA – UNOESTE/SC, pessoa jurídica de direito privado, organizada em forma de Multi-Campi, reger-se-á em observância com os artigos 24 e seguintes do Código Civil, com Estatuto próprio aprovado pelo Conselho Universitário, homologado em Assembléia Geral.</p> <p>§ 1º Na elaboração dos Estatutos serão observados, além das normas do artigo 14 do Código Tributário Nacional, as seguintes:</p> <p>a) Dotação específica de patrimônio, gerido pela Direção de Fundação, segundo os objetivos estabelecidos na respectiva Lei de criação;</p> <p>b) Participação de recursos privados ao patrimônio e dos dispêndios correntes da Fundação, equivalentes a, no mínimo 1/3(um terço) do total;</p> <p>c) Objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgão da Administração Federal direta ou indireta. (Redação dada pela Lei nº 1.637/1990)</p> <p>VIDEIRA</p> <p>Lei 2.100, de 20 de fevereiro de 2009, de Videira. (Vide Lei 2.562/2011)</p> <p>Art. 12. A estrutura organizacional básica do Governo do Município de Videira compõem-se dos seguintes órgãos:</p> <p>[...]</p> <p>IV - Fundações:</p> <p>a) Fundação Educacional Empresarial do Alto Vale do Rio do Peixe – FEMARP; e,</p> <p>Art. 26. Compete à Fundação Educacional Empresarial do Alto Vale do Rio do Peixe – FEMARP, sob a presidência do Chefe do Executivo ou mediante delegação deste, promover, direta ou indiretamente, as atividades relacionadas com o Ensino Superior, no âmbito municipal, assim definido em Lei Federal.</p>

Estatuto da fundação	Art. 1º. A FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA – FUNOESC, criada pela Lei Municipal n. 545, de 22 de novembro de 1968, com sede na cidade de Joaçaba, Estado de Santa Catarina, é uma entidade sem fins lucrativos, regida por regras de direito privado , com prazo de duração indeterminado.
Natureza jurídica declarada no sítio do MEC ⁹⁶	Pessoa jurídica de direito público municipal

Fonte: dados compilados pelo autor.

Quadro 15 – Dados normativos da FUNC/UnC

Universidade mantida	UnC – Universidade do Contestado
Fundação mantenedora	Fundação Universidade do Contestado Originalmente, em cada Município: FUNPLOC, Fundação Universitária do Planalto Norte Catarinense – Canoinhas FEARPE, Fundação Educacional Alto Rio do Peixe – Caçador FUNORTE, Fundação Universitária do Norte Catarinense – Mafra FEPLAC, Fundação Educacional do Planalto Central Catarinense – Curitibanos FEAUC, Fundação Educacional do Alto Uruguai Catarinense – Concórdia
Data de criação	07 de dezembro de 1970 – FUNPLOC 23 de setembro de 1971 – FEARPE 04 de novembro de 1971 – FUNORTE 24 de junho de 1976 – FEPLAC 09 de abril de 1976 – FEAUC
Lei de criação	Lei 954/70 – Canoinhas Art. 1º. Fica criada a Fundação Universitária do Planalto Norte Catarinense “FUNPLOC”, com sede e foro na Comarca de Canoinhas, Estado de Santa Catarina. Art. 2º. Como órgão de administração indireta do Município de Canoinhas , gozará de autonomia didático científico, disciplinar, administrativa e

⁹⁶ Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

	financeira, que será exercida na forma da lei e do seu estatuto.
	<p>Lei 27/71 – Caçador Art. 1º. Fica criada no Município de Caçador, a Fundação Educacional Alto Rio do Peixe – Fearpe, entidade de personalidade de direito Público, de caráter técnico, educativo- cultural, dispondo de Autonomia econômico-financeira e administrativo.</p> <p>Lei n. 730/71 – Mafra Lei n. 744-A/1972 Art. 1º. A Lei nº 730, de 04 de novembro de 1971, que institui a Fundação Universitária do Norte Catarinense (FUNORTE), passa a ter a seguinte redação: “Art. 2º. A FUNORTE, uma vez instituída será dotada de personalidade jurídica de Direito Público com autonomia administrativa, financeira, didático-científica e disciplinar, e o seu Estatuto Fundamental será aprovado por decisão de Assembleia Geral dos representantes dos Municípios da Região que até aquela data vierem a se integrar à FUNORTE por Leis Municipais.”</p> <p>Lei 1.229/76 – Curitiba Art. 1º. Fica instituída sob a denominação de FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO PLANALTO CENTRAL CATARINENSE, uma entidade mantenedora, com fins de criar, instalar e manter estabelecimentos de ensino, de formação a elevar o nível cultural e educacional da região, com personalidade jurídica de direito, autonomia financeira e administrativa com sede e foro no Município de curitibanos, e reger-se-á pelo imposto nesta Lei.</p> <p>Lei 1.392/1976 – Concórdia Art. 1º. Fica criada a Fundação Educacional do Alto Uruguai Catarinense, com sede e foro nesta cidade e Município de Concórdia, Estado de Santa Catarina. Art. 2º. O Chefe do Executivo Municipal, no prazo de 30 (trinta) dias, aprovará o estatuto da referida Fundação, o qual será regulamentado por Decreto.</p>
Legislação vigente	<p>CANOINHAS Lei 4.267, de 14/12/2007 / “Autoriza Celebração de Contrato Administrativo de Concessão de Uso do Patrimônio da Fundação Universidade do Contestado – Campus Canoinhas, entre o Município de Canoinhas e a</p>

	<p>Fundação Universidade do Contestado – Reitoria” Art. 1º. Fica o chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a entabular contrato administrativo de concessão de uso, pelo prazo de 30 (trinta) anos com a FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO CONTESTADO – REITORIA, com sede na cidade de Caçador/SC, inscrita no CNPJ sob nº 78.497.195/0001-14, devidamente registrada junto ao Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Comarca de Caçador/SC e junto ao Conselho estadual de educação, tendo como objeto o patrimônio da FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO CONTESTADO – CAMPUS CANOINHAS, fundação pública com personalidade jurídica de direito privado, instituída pelo Município de Canoinhas através da Lei nº 2.661 de 15/09/1994 que alterou a denominação da Fundação das Escolas do Planalto Norte Catarinense – FUNPLOC.</p>
	<p>CAÇADOR Le 23/1983 APROVA A NOVA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL E O NOVO SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VI - Órgãos Autônomos: FEARP – Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do peixe – Fundação criada pelo Município pelas Leis nº 27/71 e 1/72.</p>
Estatuto da fundação	<p>Estatuto 26/05/2010 Art. 1º. A Fundação Universidade do Contestado – FunC, é entidade pública, de natureza privada, sem fins lucrativos (...)</p>
Natureza jurídica declarada no sítio do MEC ⁹⁷	Privada sem fins lucrativos

Fonte: dados compilados pelo autor.

Quadro 16 – Dados normativos da FUNDESTE/UNOCHAPECÓ

Universidade mantida	UNOCHAPECÓ – Universidade Comunitária da Região de Chapecó
Fundação	FUNDESTE – Fundação de Ensino para o

⁹⁷ Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

mantenedora	Desenvolvimento do Oeste
Data de criação	06 de dezembro de 1971
Lei de criação	<p>Lei 141, de 06 de dezembro de 1971</p> <p>Art. 1º. É instituída a Fundação Universitária do Desenvolvimento do Oeste – Fundeste, com sede e foro nesta cidade de Chapecó, conforme ata de constituição lavrada em 04 de julho de 1970, e registrada no Cartório de Títulos e Documentos da Comarca de Chapecó em 17 de junho de 1971.</p> <p>Art. 2º. Fica aprovado o Estatuto da Fundação Universitária do Desenvolvimento do Oeste – Fundeste – aprovado na Assembléia dos Municípios que integram a Fundeste, realizada em 04 de julho de 1970.</p> <p>Art. 3º. A Prefeitura Municipal de Chapecó, como entidade institutiva e sua co-mantenedora, declara a Fundeste, na qualidade de Fundação Educacional, isenta de qualquer tributo e taxas municipais.</p>
Legislação vigente	Não há referência
Estatuto da fundação	<p>Art. 1º. A Fundação Universitária do Desenvolvimento do Oeste, que adota a sigla FUNDESTE, criada pela Lei Municipal de Chapecó nº 141, de 06 de dezembro de 1971, possui <u>personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, filantrópica, de assistência social, comunitária, constituída sob a forma jurídica de Fundação, nos termos do Código Civil Brasileiro</u>, com sua sede e foro em Chapecó, Estado de Santa Catarina, na Rua Senador Atílio Fontana, 591-E, Bairro Efapi, com prazo de duração indeterminado.</p>
Natureza jurídica declarada no sítio do MEC ⁹⁸	Pessoa jurídica de direito público municipal

Fonte: dados compilados pelo autor.

Quadro 17 – Dados normativos da FUNIARP/UNIARP

Universidade mantida	UNIARP – Universidade do Alto Vale do Rio do Peixe
Fundação mantenedora	FUNIARP – Fundação Universidade Alto Vale do Rio do Peixe

⁹⁸ Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

	Originalmente: FEARPE, Fundação Educacional Alto Rio do Peixe; depois Fundação Universidade do Contestado
Data de criação	21 de dezembro de 2009 23 de setembro de 1971 – (FEARPE)
Lei de criação	Estatuto refere Decreto nº 2.931/2009 Tal decreto é de 2007 e trata de outro assunto. Não localizada legislação criando/alterando Funiarp Lei 27/71 Art. 1º. Fica criada no Município de Caçador, a Fundação Educacional Alto Rio do Peixe – FEARPE, entidade de personalidade de direito Público , de caráter técnico, educativo- cultural, dispondo de Autonomia econômico-financeira e administrativo.
Legislação vigente	Lei 838, de 13 de outubro de 1994 Art. 1º. É reconhecida a criação da FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO CONTESTADO, como entidade civil, sem fins lucrativos, de caráter comunitário e regional, filantrópica, com personalidade jurídica de direito privado , com sede e foro nesta cidade e comarca de Caçador, Estado de Santa Catarina, que congrega, na condição de mantenedora da UNIVERSIDADE DO CONTESTADO, os Campi Universitários de Caçador, Canoinhas, Concórdia, Curitiba e Mafra, acrescidos dos Campi Aproximados de Fraiburgo e Porto União.
Estatuto da fundação	Art. 1º. A Fundação Universidade do Contestado – Campus Universitário de Caçador (UnC/CAÇADOR), decorrente da alteração estatutária da Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do Peixe – FEARPE, constituída pela sociedade civil em assembléia geral de 31 de julho de 1971 e pelo Município de Caçador através da Lei nº 27/71 de 23/09/1971, modificada pela Lei nº 01/72 de 24/03/1972, entidade pública com
	personalidade jurídica de direito privado , com inscrição no CNPJ sob nº 82.798.828/0001-00, reconhecida como de utilidade pública pela Lei nº 09/72 de 03/04/1972 do Município de Caçador, pela Lei 4.711 de 15/02/1972 do Estado de Santa Catarina e pelo Decreto nº 85.752 de 24/02/1981 da República Federativa do Brasil, entidade sem fins lucrativos, dotada de autonomia administrativa, patrimonial, econômico-financeira e didático-disciplinar, passa a se denominar FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ALTO VALE DO RIO DO PEIXE - FUNIARP , adiante

	simplesmente denominada da Fundação, com sede na cidade de Caçador, Estado de Santa Catarina, estabelecida atualmente na Rua Victor Baptista Adami, nº 800, tendo duração por tempo indeterminado.
Natureza jurídica declarada no sítio do MEC ⁹⁹	Privada sem fins lucrativos

Fonte: dados compilados pelo autor.

A análise dos dados mostra que a origem das instituições estudadas é marcada por uma recorrente imprecisão no que se refere à sua personalidade jurídica. Muitas vezes surgidas de iniciativas da sociedade civil, algumas dessas IES foram também “autarquias”, “fundações com personalidade jurídica própria”, “fundações públicas”, “entidades de direito privado” e “entidade autônoma”. Há até o caso de a lei de criação sequer fazer menção a que tipo de entidade – do ponto de vista jurídico – estava sendo criada. Percebe-se que, com o passar do tempo, as IES pesquisadas foram homogeneizando seu regime jurídico, na medida em que leis consolidadoras e seus estatutos internos assumiram a conformação jurídica de entidades de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal.

Uma pista para o esclarecimento do *status* jurídico das instituições pode ser buscada na definição sobre se se inserem ou não na Administração Pública Indireta – API – municipal. Foi feita uma verificação nos sítios oficiais das prefeituras municipais e em sua legislação – leis orgânicas, leis de criação das fundações e leis de organização administrativa dos municípios. Nos sítios da rede mundial de computadores dos municípios que criaram fundações educacionais não há nenhuma menção às fundações ou universidades. Observe-se que a FURB consta do sítio da prefeitura municipal de Blumenau como integrante da API¹⁰⁰.

⁹⁹ Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

¹⁰⁰ Cf. – Caçador: <http://www.cacador.sc.gov.br/> – Canoninhas: <http://www.pmc.sc.gov.br> – Chapecó: <http://www.chapeco.sc.gov.br/> – Concórdia: <http://www.concordia.sc.gov.br> – Criciúma: <http://www.criciuma.sc.gov.br/> – Curitiba: <http://www.curitiba.sc.gov.br> – Itajaí: <http://novo.itajai.sc.gov.br/> – Joaçaba: <http://www.joacaba.sc.gov.br> – Joinville: <http://www.joinville.sc.gov.br/> – Lages: <http://www.lages.sc.gov.br/> – Mafra: <http://www.mafra.sc.gov.br> – Tubarão: <http://www.tubarao.sc.gov.br/> – Videira: <http://www.videira.sc.gov.br> – Blumenau: <http://www.blumenau.sc.gov.br/>

A pesquisa na legislação municipal sobre a pertença das universidades ou suas mantenedoras à API revelou a seguinte situação: Fundação UNIVALI como “órgão autônomo da Prefeitura” (ITAJAÍ, 1997); lei que insere a FEMARP (UNOESC Videira) como “órgão da estrutura básica do governo do município de Videira” (VIDEIRA, 2009); lei que instituiu fundação mantenedora da UNIPLAC declara a fundação integrante da API (LAGES, 1969); Fundação UNISUL incluída como “ente da administração indireta” (TUBARÃO, 2011); UnC prevista como integrante da API no município Canoinhas.

Não foi encontrada legislação que inserisse na API as fundações mantenedoras das seguintes universidades: UNIVILLE, UNESC, UNOCHAPECÓ, UnC (Caçador, Mafra, Curitiba, Concórdia).

Algumas fundações apresentam situação que muda com o passar do tempo, tendo constado como integrante da API em certa época e depois deixado de constar: FEARP (CAÇADOR, 1971, 1972, 1983) e FEAUC (CONCÓRDIA, 1993).

De todo o visto, o que se percebe é que o ordenamento jurídico brasileiro, em todas as suas esferas, dá um tratamento às fundações instituídas pelo Poder Público que só pode ser qualificado como errático e impreciso, o que coloca as instituições que se encontram nesta situação num posicionamento *sui generis* do ponto de vista jurídico. Este quadro é certamente gerador de grande insegurança jurídica para a cidadania como um todo e para as IES estudadas em especial. Ao longo das últimas cinco décadas, as IES-ACAFE vêm lidando com esta situação buscando adaptar-se e manter suas atividades de ensino, pesquisa e extensão num cenário de constante mutação dos parâmetros legais. Nesta caminhada, sua significativa produção normativa autóctone acabou por configurar uma autêntica manifestação de pluralismo jurídico frente a um direito estatal com o qual nem sempre era fácil harmonizar-se. Com o tempo, as IES-ACAFE acabaram aprendendo a tirar proveito de sua ambiguidade genética, transformando-a em um instrumento favorável à sua sobrevivência institucional, ora enfatizando mais o seu lado público, ora enfatizando mais o seu lado privado, não atuando em conformidade com o consenso da melhor doutrina naquilo a que se refere ao regime jurídico de fundações públicas de direito privado.

3.3.2 Atuação das IES-ACAFE conforme o regime jurídico de direito público

Em muitas oportunidades, é conveniente para as universidades estudadas se apresentarem como públicas. Historicamente, essas instituições receberam apoio do Poder Público, estabelecido na própria legislação, como se pôde ver acima, seja em nível municipal, seja em nível estadual, como fica claro nesta passagem:

O primeiro grande impulso dado pela ACAFE foi a canalização de recursos do FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, que culminou com a implantação da infraestrutura dos ‘campi’ das fundações consolidadas nas microrregiões. Os governos de Antônio Carlos Konder Reis, Jorge Bornhausen e Espiridião Amin deram impulsos seqüenciais ao processo de interiorização e melhoria de qualidade do ensino superior. (ACAFE, 1999, p. 3)

A face pública das universidades fundacionais também proporciona à maioria delas acesso a recursos do orçamento municipal das cidades onde se localizam suas sedes, tratamento especial reservado por dispositivos contidos nas leis orgânicas dos municípios¹⁰¹, bem como importantes benefícios de ordem tributária. As bolsas de estudo do artigo 170 da Constituição Estadual, que são direcionadas predominantemente aos estudantes matriculados nas IES fundacionais, são importante elemento a contribuir para a manutenção das universidades.

Com supedâneo em legislações municipais¹⁰², as IES-ACAFE também se beneficiam do disposto no artigo 158, inciso I, da CRFB que determina:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas **fundações que instituírem e mantiverem**. (BRASIL, 1988) Grifo não constante do texto original.

¹⁰¹ Itajaí, Joinville, Criciúma, Lages e Tubarão.

¹⁰² Neste sentido: Lei Complementar 44, de 15 de dezembro de 2005, do Município de Criciúma; Lei 2.446, de 26 de dezembro de 1996, do Município de Joaçaba; Lei 1.727, de 23 de dezembro de 1992, do Município de Tubarão; Lei 2.717, de 12 de maio de 1992, do Município de Itajaí; Lei 3.748, de 13 de maio de 1997, do Município de Chapeco.

As referidas leis municipais atribuem às fundações tais recursos, mediante compensação com os valores que lhe seriam repassados pelos Municípios, na forma prevista na Lei Orgânica. A União, todavia, não reconhece a legitimidade da operação, tendo proposto Ações de Execução Fiscal para cobrança dos valores, sob argumento de que tais fundações, apesar de criadas, não são mantidas pelos Municípios, devendo, pois, o produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte ser recolhido pelas fundações à União¹⁰³.

Mas um dos efeitos mais importantes decorrentes de sua faceta pública parece ser a sua vinculação ao sistema estadual de ensino. É verdade que historicamente essas instituições sempre estiveram vinculadas, desde sua origem, à regulação protagonizada pelo CEE/SC. Os documentos da própria ACAFE confirmam ter sido este um fator facilitador da implantação do ensino superior fundacional no Estado (ACAFE, 1994). Atualmente dois fatos confirmam a importância da permanência das IES-ACAFE no sistema estadual de ensino. A primeira delas é a inserção de dispositivo que contempla esta preocupação no Projeto de Lei das ICES, nº 7.639/2010¹⁰⁴. Ao mesmo tempo em que argumentam em favor de um marco jurídico nacional para as ICES que parece pressupor um tratamento mais uniformizado e preciso para instituições que afirmam suas identidades constitutivas, persiste a intenção de diferenciar-se das demais, não se submetendo à regulação do sistema federal.

¹⁰³ Neste sentido: EMENTA: EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. IRRF. ART. 158, INC. I, DA CF. FUNDAÇÃO PÚBLICA DE DIREITO PRIVADO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE IMUNIDADE. ART. 150, VI, A, CF/88. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. MULTA. 1. O artigo 158, inciso I, da CF dirige-se às fundações públicas de direito público instituídas e mantidas pelos respectivos entes estatais, a exemplo da imunidade do art. 150, VI, a, da Carta Política, e não às de direito privado, que percebem auxílio ou subvenção minguada. 2. A própria impetrante afirma ser uma fundação pública de direito privado, recebendo do Município subsídio equivalente apenas a 5% de sua receita. 3. O Imposto de Renda Retido na Fonte pela fundação de direito privado não pertence ao município e sim à União, não ostenta a imunidade prevista no art. 150, VI, a, da CF/88, subsistindo competência e capacidade ativa tributária da União e seus agentes fiscais. 4. A multa no montante de 75% é adequada, pois visa a impedir a prática ou omissão de atos que frustrem o interesse da administração tributária. Descabida a redução para 20 % por não se tratar de multa de mora. (TRF4, AC 2005.72.04.011597-9, Primeira Turma, Relator Álvaro Eduardo Junqueira, D.E. 20/07/2010) No mesmo sentido: (TRF4, AC 2004.72.03.001776-2, Primeira Turma, Relator Álvaro Eduardo Junqueira, DE 11/05/2010); Processo 10925.000349/2001-62 e Processo 13964.000215/99-33, ambos do Primeiro Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda.

¹⁰⁴ “**Art. 12.** Fica assegurada às instituições comunitárias de educação superior vinculadas a sistema estadual de educação a permanência desse vínculo.” (Projeto de Lei 7.639/2010)

O outro fato consiste na resistência das IES-ACAFE em acatar o Edital SERES/MEC 01, de 9 de agosto de 2011, que determinou às IES “preponderantemente mantidas e/ou geridas pela iniciativa privada, atualmente sob o poder regulatório dos sistemas estaduais de ensino” a migração imediata para o sistema federal. A inserção das IES-ACAFE no sistema estadual de ensino é mais uma situação que evidencia a dificuldade, quando não impossibilidade, de classificá-las do ponto de vista do direito estatal. É a LDB que estabelece as competências dos sistemas de ensino, em seus artigos 16, 17 e 18:

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

- I - as instituições de ensino mantidas pela União;
- II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos federais de educação.

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
- II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
- III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos municipais de educação. (BRASIL, 1996)

A leitura dos dispositivos legais mostra que as universidades estudadas não se inserem em absolutamente nenhum dos incisos acima, fato que levou o CEE/SC a emitir a Resolução 03/97/CEE/SC, que afirma que as IES do sistema fundacional catarinense se enquadram no inciso II do artigo 17 da LDB, ou seja, seriam IES mantidas pelo Poder

Público municipal. Este raciocínio se fundamentaria, conforme registrado na resolução citada, em interpretação sistemática do artigo 242 da CRFB, que autoriza as instituições oficiais de ensino que cobravam por seus serviços antes da CRFB/88 a continuarem cobrando, ou seja, que as reconhece como oficiais em algum sentido também atesta que não são mantidas pelo Poder Público. O Edital SERES/MEC, aliás, é um desdobramento de recente decisão do STF na ADIn 2.501/DF, que analisando dispositivos da Constituição mineira referentes a IES mantidas por fundações de direito privado criadas pelo Poder Público estadual anteriormente à CRFB/88 decidiu por sua submissão ao sistema federal de ensino, manifestando-se claramente acerca da relação entre personalidade jurídica e filiação a sistemas de ensino:

Como se vê, o legislador nacional classificou as instituições privadas como aquelas **mantidas por pessoas de direito privado** e, apenas para fins de distinção entre elas, enquadrou-as segundo sua origem.

Assim, a meu sentir, basta que a instituição de ensino superior seja mantida ou administrada por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado para que seja considerada privada, e, por conseguinte, sujeita ao Sistema Federal de Ensino.

Em síntese, o artigo 16, II da LDB deve ser conjugado ao artigo 19 da mesma lei, para que se compreenda realmente o seu alcance e, por conseguinte, as instituições que compõem o Sistema Federal de Ensino. (STF, ADIN 2501/DF, p. 18)

Roma locuta, causa finita? Não no Estado de Santa Catarina. O posicionamento da Corte Constitucional brasileira e o ato normativo do Ministério da Educação não convenceram o CEE/SC, que no Parecer 173/CEE/SC, aprovado em 27.09.2011, manifestou-se pela inaplicabilidade do edital de migração ao sistema estadual de educação, onde não seriam encontradas IES “mantidas pela iniciativa privada”.

Este parecer, produzido para manter sob a fiscalização e regulação do CEE/SC as IES-ACAFE, enfatiza claramente os seus aspectos de entidade pública:

Por fim, quanto à ‘administração por parte do Poder Público’, impende considerar que as Fundações

Educacionais de Santa Catarina foram instituídas por lei, portanto fundações públicas, entes da Administração Pública Indireta. [...] A fundação pública de direito privado, ou seja, aquela fundação criada por lei a que se tenha dado personalidade jurídica de direito privado, é uma entidade pública descentralizada que integra a administração pública indireta, não podendo ser confundida como pessoa jurídica privada [...] Desse modo, essas fundações educacionais devem, igualmente, obediência aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil. (SANTA CATARINA, 2011) Grifos e sublinhados constantes do texto original.

Para fixar definitivamente a subordinação das IES-ACAFE ao sistema estadual, o CEE/SC emitiu, no final do ano passado, uma nova resolução para estabelecer as diretrizes para a educação superior em Santa Catarina, a Resolução 100/2011/CEE/SC. Em seu artigo 80, a resolução estabelece a competência do CEE/SC para regular as IES do sistema ACAFE:

Art. 80. Para fazer parte do Sistema Estadual de Ensino, as instituições criadas por lei municipal ou estadual antes de 1988, e enquadradas no artigo 242 da Constituição Federal, deverão demonstrar:

- a) criação da instituição por lei;
- b) forma de administração da instituição mantenedora e da mantida fixada por lei, pelo poder público instituidor;
- c) não adoção, pelas suas mantidas, de nomenclatura que indique confissão religiosa ou qualquer vínculo à iniciativa privada com fins econômicos;
- d) adoção de processo seletivo para contratação de pessoal técnico-administrativo e docente;
- e) procedimento de transparência em compras e contratação de serviços de terceiros. (SANTA CATARINA, 2011b)

Essa resolução, e em especial esse artigo, mostra bem que frutos vêm rendendo a ambiguidade originária das instituições objeto desta tese: fundamentado o parecer para não migração para o sistema federal no caráter público das IES-ACAFE, o mesmo artigo já trabalha na linha do afrouxamento, não exigindo licitação, concurso público nem

submissão ao TCE, como preconiza o artigo 37 da CRFB, mas apenas processo seletivo para contratação de professores e funcionários e transparência nas compras e contratação de serviços de terceiros. De quebra, dentre outros aspectos, a resolução ainda cria, em seu artigo 86, uma reserva de utilização do prefixo “uni” para as instituições que já a utilizam, ainda que não sejam universidades “de direito”, estabelecendo que doravante somente as universidades é que poderão fazê-lo e ainda fixa um prazo mais dilatado para que as universidades catarinenses supervisionadas pelo sistema estadual cumpram as exigências mínimas de mestrados e doutorados¹⁰⁵.

Apesar de a decisão do STF ser taxativa em relação à subordinação das IES não mantidas pelo Poder Público ao sistema federal de ensino, é certo que a edição de norma estatal pelo CEE/SC gera um quadro de incertezas para o tratamento dessa questão, contando a partir de agora as IES-ACAFE com supedâneo normativo forte para manterem-se reguladas pelo sistema estadual. Manutenção esta que, como visto no capítulo II, implica um quadro extremamente favorável para essas instituições, na medida em que seus dirigentes detêm mais da metade dos seus assentos. Esta permanência no sistema estadual rende bons frutos para as IES do sistema, como a autorização para funcionamento do primeiro – e até o momento único – curso de graduação em direito na modalidade a distância da UNISUL¹⁰⁶ e a concessão de prazo mais dilatado para o atendimento aos requisitos mínimos para o credenciamento de universidades em Santa Catarina

3.3.3 Atuação das IES-ACAFE conforme o regime jurídico de direito privado

Entidades públicas, para receberem recursos públicos e imunidades, assim como para resistirem à regulação do sistema federal

¹⁰⁵ Ver capítulo II.

¹⁰⁶ O sítio da UnisulVirtual informa que o curso foi autorizado pelo CEE/SC: “Autorização de Funcionamento Processo Administrativo nº 317859-2008 do Conselho Estadual de Educação.” Disponível em: <<http://www.unisul.br/graduacaovirtual/bacharelado/direito/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

de ensino, a ponto de alguns de seus dirigentes subscreverem documento do CEE/SC onde afirmam serem essas IES entes da administração pública indireta e submetidos ao artigo 37 da CRFB, as IES-ACAFE praticam uma interpretação restritiva desse mesmo artigo, pois, de fato, essas instituições não selecionam seus professores e funcionários por meio de concurso público e não realizam licitações, além de não se submeterem à fiscalização rotineira do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina conforme preconizam os artigos 71 e 75 da Constituição Federal.

O regime jurídico de direito privado não pode ser a resposta cabal para a questão do por que as instituições estudadas não se submetem na prática ao regramento do artigo 37 da CRFB. É público e notório que outras entidades da Administração Pública Indireta, inclusive geradoras de lucro, como as sociedades de economia mista (ex. Petrobrás e Banco do Brasil) e empresas públicas (ex. Caixa Econômica Federal), adotam as saudáveis práticas da licitação e concurso público sem prejuízo da agilidade e resultados de suas gestões. As universidades comunitárias catarinenses, que explicitamente não objetivam lucro e cujas mantenedoras também integrariam a Administração Pública Indireta, bem deveriam imitar essas experiências bem-sucedidas, com reforço do elemento republicano em suas práticas comunitárias.

E, analisando os documentos pesquisados, percebe-se que não pretendem se submeter integralmente aos ditames do artigo 37 tão cedo. É o que se pode concluir da leitura do artigo 80, letras “d” e “e”, da Resolução 100/2011/CEE/SC, citados acima, que exigem apenas processo seletivo e transparência no lugar de concurso público e licitação, e da redação do Projeto de Lei 7.639/2010, que em nenhum momento fala em licitações, concursos públicos ou fiscalização por tribunais de contas.

Em texto onde se manifesta sobre a peculiar situação jurídica da UNISUL, Andrade emite juízo que pode ser estendido às demais universidades aqui estudadas:

E o curioso é que a UNISUL padece de uma patologia, dupla personalidade, pois, quando se trata de buscar dinheiro, incentivo e isenções, ela se apresenta como pública. Mas, quando se trata de prestar contas à sociedade, de gastar e de empregar, ela se diz privada. Às vezes ela é do povo: para pegar dinheiro. Às vezes ela é privada: para gastá-lo. (2003, p. 7)

Merece destaque o fato de todas as instituições identificarem-se, em seus estatutos, como entidades filantrópicas, beneficentes de assistência social ou sem fins lucrativos, buscando a correspondente certificação, nos termos da Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009, com o consequente reconhecimento de imunidades e isenções tributárias, conforme garante o artigo 150, inciso VI, alínea “c”, da CRFB. Fossem tais entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público, como por vezes afirmam¹⁰⁷, a concessão de imunidades ou isenções prescindiria do reconhecimento como entidade filantrópica ou beneficente de assistência social, uma vez que a Constituição já garante, no mesmo artigo 150, inciso VI, “a” e § 2º, que:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...] VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros. [...]

§ 2º A vedação do inciso VI, “a”, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes. (BRASIL, 1988) Grifo não constante do original.

3.4 EMERGÊNCIA DA PLURALIDADE NA SATISFAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

Neste capítulo, buscou-se evidenciar o aspecto que torna a problemática das universidades catarinenses estudadas diferente das demais IES que lutam pela afirmação do seu *ethos* comunitário. Diferentemente das demais ICES afiliadas ao COMUNG e ABRUC, as instituições barrigas-verdes são mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal. É aí que reside a origem do hibridismo jurídico que as coloca numa situação que dificulta sobremaneira toda possibilidade de classificação de acordo com a dogmática jurídica. Mas esta situação genética é potencializada por outros fatores, que não contribuem para a minimização da complexidade

¹⁰⁷ Cf. PARECER nº 173/CEE/SC.

do problema, complexidade esta que foi, durante muitos anos, fonte de soluções que colaboraram na sustentação do sistema ACAFE como um todo.

A implantação em Santa Catarina das instituições fundacionais públicas de direito privado, a partir dos anos sessenta do século passado, seguiu a receita dos consultores estadunidenses – com destaque para Atcon – que tiveram enorme influência naquele período histórico no debate sobre reforma do ensino superior no Brasil. A implantação de seu modelo não encontrou adesão maciça no País, mas Santa Catarina aqui foi uma exceção. Desenvolvido originalmente num país de sistema jurídico *Common Law*, o modelo de ensino superior estadunidense, sustentado em fundações de direito privado, foi implantado em solo catarinense sem que houvesse clareza conceitual jurídica acerca do tipo de instituição de que se tratava. As leis de criação das entidades atestam este fato, com expressões as mais diversas a designar o novo ente então criado pelos municípios. A opção pela figura da fundação criada por lei municipal, inicialmente pensada para acelerar o processo com a fixação da competência local do CEE/SC e permitir aporte de recursos públicos para impulsionar o nascimento do ensino superior no interior do Estado, trouxe consigo outras consequências. Num sistema jurídico *Common Law*, como o caso dos EUA, a conformação jurídica das universidades estudadas talvez já tivesse sido resolvida em algum julgado, acatado dali para frente como precedente dotado de força vinculante. A mentalidade indutiva inerente a estes sistemas jurídicos poderia dar um tratamento judicial apto a ser acatado pelos envolvidos no processo. É compreensível que uma configuração jurídica precisa não constasse como prioridade no trabalho de consultoria dos especialistas estadunidenses, como se pode ver em suas publicações, onde se limitam a recomendar a adoção do modelo jurídico de fundações de direito privado (ATCON, 1970; ATCON, 1974).

A evolução legislativa do direito brasileiro em relação ao problema das fundações criadas pelo Poder Público – objeto deste capítulo – não favoreceu a realização da subsunção normativa para a definição da personalidade jurídica das universidades pesquisadas. Falta de uniformidade e sistematicidade de conceitos, avanços e retrocessos legislativos tornam difícil fixar a premissa maior do silogismo legal que ofereceria uma solução jurídica. Um sistema jurídico da família romano-germânica é dedutivista e, sem clareza de premissas, não há conclusões. A questão sobre a qual sistema de ensino devem se submeter as IES-ACAFE ilustra bem o dilema posto. Na origem recente do problema,

essas instituições não se enquadravam em nenhum dos incisos da LDB/96, restando, nesta matéria específica, um verdadeiro limbo jurídico. A solução local encontrada foi aprovar uma resolução do CEE/SC, onde se afirma algo inverídico, ou seja, que as instituições são mantidas pelos municípios. Buscando um silogismo, produziu-se um sofisma. A recente decisão do STF na ADin 2.501-5 deveria ter posto um ponto final na questão: o tribunal máximo do País interpretou a legislação e definiu que IES deste tipo devem se submeter à regulação do sistema federal. Mas, pasmem, notificados para a migração rumo ao sistema federal, as IES se insurgem e, por meio de sua inserção privilegiada no CEE/SC, obtêm uma norma estatal que lhes fornece uma nova premissa maior para permanecerem sob regulação estadual.

O caso que hoje pesa como uma espada de Dâmoques sobre as IES-ACAFE a ameaçar sua solvência financeira, envolvendo milhões de reais em débitos com a Receita Federal, vem recebendo idêntico tratamento jurídico, desta vez com a colaboração das câmaras de vereadores dos diversos municípios, que se apressaram em aprovar leis municipais que atestam serem as fundações educacionais situadas em seus territórios por eles mantidas. Algumas leis chegam ao primor de afirmar, “para efeito de interpretação”, que a manutenção das fundações ocorre independentemente do percentual de colaboração municipal para sua sustentação financeira (CRICIÚMA, 2005).

Um modelo institucional recomendado por especialistas que vivenciaram sua implantação original no contexto de um sistema *Common Law* implantado sem os devidos cuidados num país de sistema romano-germânico pode estar na gênese das questões atinentes à personalidade jurídica das universidades fundacionais catarinenses. Mas este elemento foi potencializado por outros fatores, que, ao invés de minimizar o hibridismo, o levaram ao paroxismo.

Um fator decisivo reside na histórica atitude pragmática dos dirigentes das instituições estudadas, que encontraram na indefinição da sua personalidade jurídica oportunidades para maximizarem vantagens para suas IES, ora se apresentando como entidades públicas, ora se apresentando como entidades privadas. Um outro fator que não deveria ser desprezado se insere num contexto mais amplo, em reiteradas atitudes praticadas em Santa Catarina que formam um quadro de oposição à políticas públicas importantes produzidas pela União. Analisando a questão da resistência catarinense à implantação da defensoria pública nos moldes determinados pela CRFB (art. 104), Luz (2011) detecta no Estado de Santa Catarina uma tendência de

valorização da autonomia local que pode ferir a concretização de direitos fundamentais. O autor também indica alguns casos onde Santa Catarina parece querer se afastar do resto da federação, resistindo à implantação de políticas públicas pensadas no contexto da nação: a implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional, apresentadas como um modelo de descentralização (SANTA CATARINA, 2005); a edição de um Código Ambiental Catarinense (SANTA CATARINA, 2009) e a resistência em implantar o piso nacional dos professores, materializada na ADI 4.167, que contestou a constitucionalidade da Lei 11.738/2008, que fixou o piso nacional para os profissionais do magistério e ensino básico em todo o País (LUZ; PAZ, 2011, p. 8). Neste rol certamente pode ser incluído o chamado sistema ACAFE, que tal como o modelo de defensoria dativa adotado pelo Governo catarinense, é único no País.

Este posicionamento catarinense diante de políticas públicas federais manifesta uma certa nostalgia autonomista – e talvez até um mal disfarçado complexo de superioridade em relação a alguns traços considerados inatos dos catarinenses, como a de “povo trabalhador” – e parece estar fundado numa determinada concepção das relações do Estado de Santa Catarina com o poder central que este excerto de texto recente de dirigente de IES-ACAFE expressa bem:

O Brasil, República Tupiniquim, ainda vivencia a cultura do Reino Português que se caracteriza por uma parte da população que trabalha, cujo resultado do seu trabalho, grande parte, vai para a “Família Real” que acumula recursos financeiros e os distribui através de compensações políticas ou de forma paternalista e eleitoreira, através de vales, cestas básicas ou por gigantescos desvios e corrupção. A grande massa pobre tudo espera do Estado. Está presente, na vida dos brasileiros, a realidade do jeito e da razão ornamental. (CIMADON, 2011, p. 42)

Em todo caso, verificou-se que a ambiguidade da legislação federal sobre a questão do regime jurídico das fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público levou as universidades catarinenses estudadas a uma situação de ainda maior autonomia diante do aparelho estatal, potencializando sua atividade produtora de uma normatividade autóctone. Romano, tratando de entidades que apesar de

reguladas pelo Estado possuem um ordenamento jurídico próprio por este não reconhecido, afirma:

Freqüentemente advém, contudo, que este último [o ordenamento do Estado], por uma imperfeição não quista ou por uma limitação que se impôs, pela sobrevivência de disposições antiquadas ou pela falta de normas mais adequadas à vida moderna, não consegue adequar e reger toda a posição dos mesmos entes. Estes, então, criam para si um ordenamento jurídico próprio, interno, diferente do que lhes é atribuído pelo Estado e que algumas vezes não se limita a integrar este último, mas os contrapõe, com um contraste que, porquanto seja dissimulado, não é menos evidente. (ROMANO, 2008, p. 152)

Este parece ser o caso das universidades catarinenses pesquisadas, instituições cuja situação só pode ser apreendida juridicamente em suas idiossincrasias numa perspectiva pluralista do direito. Estes entes que não se enquadram com facilidade no sistema jurídico brasileiro, configuram uma experiência de pluralismo jurídico emancipatório? A análise dos dados levantados sobre inserção comunitária e gestão democrática das IES estudadas, realizada no próximo capítulo, deverá responder em que medida o fenômeno das universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado se configura como uma experiência de um pluralismo jurídico comunitário participativo ou mera expressão neocorporativa e avaliar os passos já dados na direção da construção do *ethos* comunitário destas IES.

CAPÍTULO IV

4 GESTÃO DEMOCRÁTICA E INSERÇÃO COMUNITÁRIA NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS DAS UNIVERSIDADES CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO

Até aqui viu-se que as universidades catarinenses mantidas por fundações municipais de direito privado integraram recentemente o esforço comum das ICES em todo o País em prol do reforço de sua identidade institucional como entidades comunitárias e da luta pelo estabelecimento de um marco jurídico nacional que proporcione a essas instituições o seu fortalecimento diante de um quadro que vem se tornando cada vez mais adverso, em especial mediante o incremento de suas relações com o setor público, mais especificamente por meio de sua inserção em posição privilegiada nas políticas públicas voltadas à educação superior. Cada ICES possui uma trajetória histórica própria e a configuração jurídica que cada uma delas adotou traz elementos específicos para a compreensão do problema que é criar um marco jurídico unificado para as comunitárias no Brasil.

Mais especificamente no caso das instituições catarinenses, o terceiro capítulo evidenciou que a evolução errática da legislação estatal, constitucional e infraconstitucional, no tratamento das fundações instituídas por entes públicos e os movimentos adaptativos que as universidades estudadas realizaram ao longo destas décadas produziram entidades dotadas de tais idiosincrasias que não permitem uma classificação nos moldes do pensamento jurídico tradicional. Fundações de direito privado criadas pelo Poder Público deveriam integrar a Administração Pública Indireta, mas as instituições estudadas efetivamente não integram; deveriam cumprir os requisitos do artigo 37 da CRFB, mas não fazem licitações, concursos públicos nem submetem suas contas ao TCE; mantidas por mensalidades escolares – e portanto, não mantidas pelo Poder Público – deveriam estar submetidas ao sistema federal de ensino, mas estão inseridas no sistema estadual, onde atualmente gozam de privilegiada situação de efetiva autofiscalização. Neste último ponto, a redação legal explicita o problema, não havendo dispositivo na LDB onde se possa abrigar as universidades fundacionais da ACAFE. A decisão recente do STF e a reação da ACAFE por meio

do CEE/SC apenas veio trazer mais complexidade a todo este quadro já bastante confuso.

Como universidades comunitárias que pretendem ser, as universidades estudadas têm que preencher alguns requisitos legais, quais sejam os de serem de regime jurídico privado, não possuírem finalidade lucrativa e integrarem na mantenedora representantes da comunidade. Dado a sua dimensão pública – mesmo no caso das IES gaúchas, que podem ser compreendidas como propriedades coletivas (PILATI, 2011) –, a gestão democrática aparece nos autores estudados e na comunicação institucional das campanhas do COMUNG e ACAFE como o outro grande elemento caracterizador de uma ICES. Desta forma, o que se pretende neste capítulo final é, seguindo a trilha de Vanucchi (2004), que indicou que uma universidade comunitária se revela em seus estatutos e regimentos, proceder a uma leitura dos ordenamentos jurídicos internos dessas instituições, onde cada uma delas, criativamente e de acordo com seus peculiares desenvolvimentos históricos, construiu seu formato próprio do que entende por inclusão de representantes da comunidade e gestão democrática.

A partir da análise de cada estatuto e cada regimento poder-se-á verificar em que medida as entidades que hoje aspiram a um reconhecimento diferenciado no contexto do ensino superior nacional podem representar efetivamente o papel do que Wolkmer (2001) denomina novos sujeitos coletivos, configurando o resultado de sua legiferação autóctone uma autêntica manifestação de um pluralismo jurídico comunitário participativo. A análise da normatização que as instituições estudadas deram à questão inserção de representantes da comunidade e de sua gestão interna poderá apontar em que medida elas se aproximam mais de uma experiência emancipatória ou de um mero neocorporativismo relativamente complexo. Nos termos conceituais de Sousa, poder-se-á apontar alguns elementos no sentido de identificar quais são as constelações de espaços estruturais que elas promovem com mais efetividade, se do espaço comunitário com os espaços da cidadania ou se do comunitário com os espaços hierárquicos da produção e do mercado (2000, p. 280)

Antes de proceder à leitura dos textos normativos internos, é indispensável fornecer um mínimo conjunto de dados de cada uma das instituições observadas, contextualizando melhor a interpretação a ser feita em seguida.

4.1 AS UNIVERSIDADES CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO: BREVE HISTÓRICO E DADOS BÁSICOS

4.1.1 UNIVALI

Os primórdios do ensino superior em Itajaí, que iriam levar décadas depois à UNIVALI, devem ser buscados no ano de 1950, quando foi fundada a Sociedade Professor Flávio Ferrari, iniciativa privada inicialmente voltada a atividades educacionais de ensino médio. Em 1962, essa Sociedade criou nova entidade, com o objetivo de estender suas ações ao ensino superior, a Sociedade Itajaiense de Ensino Superior – SIES –, que buscou implantar duas faculdades: a de Ciências Jurídicas e Sociais e a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Estas iniciativas não prosperaram nos meandros da burocracia estatal – o CFE não cria que a entidade suportasse o ônus da atuação superior – e entendeu-se que o melhor caminho para a implantação do ensino superior em Itajaí era promover a iniciativa por meio da ação do município de Itajaí (ACAFE, 1994, p. 132).

O município de Itajaí teve, então, participação decisiva, pois (1) financiou a implantação das faculdades e, mais importante, (2) acabou derivando a competência de autorização dos cursos para o CEE/SC, o que facilitou a tramitação burocrática (ACAFE, 1994, p. 133). As faculdades de filosofia foram criadas como estabelecimentos oficiais de ensino municipal (Lei Municipal 588/64), com a direção técnico-administrativa sendo entregue à SIES, uma entidade, reitere-se, privada. A Lei municipal 892/68 veio contornar esta estranha situação, criando a “Autarquia Municipal de Educação e Cultura da Cidade de Itajaí – AMECCI” –, cabendo a sua direção aos próprios professores, não havendo mais a participação da SIES. A transformação da autarquia em fundação, figura atual, se deu apenas em 1970, com a edição da Lei municipal 1.047, de 11.11.1970 (ACAFE, 1994, p. 134).

A transformação das Faculdades Integradas do Litoral Catarinense – FILCAT –, agregação das Faculdades de Ciências Jurídicas, de Filosofia, de Administração e de Enfermagem aprovada pelo Parecer 370/86/CEE/SC, na Universidade do Vale do Itajaí ocorreu por portaria ministerial (Educação) nº 51/89 (ACAFE, 1994, p. 135).

Atualmente, a UNIVALI conta com sessenta e cinco cursos de graduação em seis *campi* localizados nas cidades de Itajaí, Balneário Camboriú, São José, São José – Unidade Ilha, Tijucas e Biguaçu. Na pós-graduação em sentido estrito, são nove programas de mestrado e quatro de doutorado. A UNIVALI tinha, em 2010, 20.214 alunos matriculados em seus cursos de graduação, 1.315 professores e 1.311 funcionários (ACAFE, 2011).

A UNIVALI teve o dirigente mais longo no cargo dentre as IES estudadas, o professor Edison Villela, que assumiu a Presidência da FEPEVI em 1985, a reitoria da UNIVALI em 1989 (ano da obtenção do *status* universitário) e somente deixou o posto em 2002, quando assumiu o professor Provesi (UNIVALI, 2012). Foram dezessete anos à frente da instituição, período em que também presidiu a ACADEMIA.

4.1.2 UNIPLAC

A trajetória do ensino superior em Lages inicia-se no ano de 1959, com a criação da Associação Catarinense de Cultura – ACC, com a finalidade de manter estabelecimentos de Ensino Superior e Ensino Médio – Escolas Técnicas do Comércio. A ACC era uma entidade civil de direito privado, que foi considerada inapropriada como mantenedora de instituição de ensino superior pelo Conselho Federal de Educação, em 1965, estando já em funcionamento a Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis. Para atender ao entendimento do CFE, foi criada por Lei Municipal a FEL, Fundação Educacional de Lages, que seria a partir dali a mantenedora aparelhada para sustentar o ensino superior em Lages.

Em 1966, ocorre a implantação dos Cursos de Ciências Econômicas e Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis, Administrativas, Jurídicas e Sociais de Lages – FACEC, e em 1973, no contexto da organização do Sistema Fundacional Catarinense (ACAFE), cria-se a Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense, por meio da Lei Municipal 1, de 03 de abril de 1973.

A transformação em universidade se dá por meio da Resolução 31/99, do Conselho Estadual de Educação, que reconhece a Universidade do Planalto Catarinense – UNIPLAC. Em seguida foi

expedido o Decreto do Governo do Estado de Santa Catarina: Decreto 312/99.

Em 2008 a UNIPLAC sofreu grave revés com a decretação de intervenção judicial. Em 24 de outubro de 2008, o juiz de direito da Vara da Fazenda da Comarca de Lages determinou a intervenção judicial na UNIPLAC, que persiste até os dias de hoje. Foi designado como interventor o vereador Arnaldo Moraes¹⁰⁸.

Atualmente a UNIPLAC conta com 58 cursos de graduação, cursos de especialização e apenas um mestrado recomendado pela CAPES em Educação (há ainda um outro mestrado, não recomendado pela CAPES, em Saúde, Ambiente e Qualidade de Vida), perfazendo um total de 3667 alunos, 383 professores e 206 funcionários, em dados de 2009 (ACAFE, 2012).

4.1.3 UNIVILLE

A história da UNIVILLE remonta ao ano de 1965, quando as atividades de ensino superior iniciam em Joinville com a criação da Faculdade de Ciências Econômicas, que será incorporada em 1969 à fundação criada em 1967. Em 1967, foi criada a Fundação Joinvilense de Ensino – FUNDAJE, pela Lei Municipal 871/1967. Em 1971, a denominação FUNDAJE é alterada para Fundação Universitária do Norte Catarinense – FUNC –, e são criadas as Faculdades de Administração de Empresas e a de Ciências Contábeis. Em 1977, as unidades da FUNC passam a constituir a Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ, regulamentada pela Lei Municipal 1.423/1975 (ACAFE, 1994, p. 37).

Em 1995, o Conselho Estadual de Educação aprova a transformação da FURJ em Universidade da Região de Joinville – Univille. No dia 14 de agosto de 1996, é assinado o Decreto Presidencial de Credenciamento da Universidade da Região de Joinville – Univille.

Atualmente, a UNIVILLE conta com 38 cursos de graduação e quatro mestrados recomendados pela CAPES. Não possui nenhum

¹⁰⁸ <http://www.correiolageano.com.br/htmNoticia.php?id=14211&c=2>. Acesso em: 27 dez. 2011.

programa de doutorado. São 8.531 alunos matriculados, 560 professores e 483 funcionários (ACAFE, 2012).

4.1.4 UNISUL

A UNISUL teve sua origem em 1964, como Instituto Municipal de Ensino Superior – IMES. A Lei Municipal 443, de 18 de outubro de 1967, instituiu a FESSC, Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina. O credenciamento como universidade ocorreu em 1989, pela Portaria Ministerial 28/89, de 27 de outubro de 1989. Até o ano de 1988, a FESSC oferecia 15 cursos de graduação. Após a obtenção do *status* de universidade, seguiu-se forte na expansão de cursos e alunos (ACAFE, 1994, p. 119).

A UNISUL possui atualmente quatro *campi* instalados nos municípios de Tubarão, Araranguá (desde 1992), Palhoça (desde 1996) e Florianópolis (implantado em 2002), com unidades em outras cidades de sua área de abrangência. No ensino, conta com 24.513 mil alunos, distribuídos em mais de cinquenta cursos de graduação, pós-graduação e ensino a distância. A educação pré-escolar e o ensino fundamental e médio são oferecidos pelo Colégio Dehon, órgão complementar da Universidade (acafe, 2012).

Na pós-graduação em sentido estrito, são quatro mestrados e um doutorado recomendados pela CAPES. A UNISUL vem se destacando pela política de atuação no ensino a distância, com a Unisul Virtual, tendo sido a primeira IES brasileira a oferecer curso de graduação em direito na modalidade a distância, com a aprovação do CEE/SC¹⁰⁹.

4.1.5 UNESC

A Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, é a IES mantida pela Fundação Educacional de Criciúma, FUCRI, situada na microrregião da AMREC, Associação dos Municípios da Região Carbonífera. A FUCRI foi criada pela Lei Municipal 697, de 22 de junho

¹⁰⁹ Autorização de Funcionamento Processo Administrativo nº 317859-2008 do Conselho Estadual de Educação.

de 1968, como “entidade com personalidade jurídica própria”. À época de sua criação, FUCRI significava Fundação Universitária de Criciúma, nome alterado posteriormente. A FUCRI iniciou suas atividades sem ter uma sede própria, funcionando provisoriamente nas instalações do Colégio Madre Tereza Michel e posteriormente na Sociedade de Assistência aos Trabalhadores do Carvão – SATC. A partir de 1974, a FUCRI começou a operar no *campus* próprio, sendo que somente em 1983 todos os seus cursos passaram a ali funcionar completamente (ACAFE, 1994, p. 79).

A aspiração por uma entidade de ensino superior na antiga capital do carvão era, por certo, anterior à criação da FUCRI, estando registrada na Lei municipal 459, de 26 de agosto de 1964, que criou a primeira Faculdade de Direito em Criciúma. Essa lei estabelecia que a faculdade seria uma entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público interno”. Infelizmente, a iniciativa não prosperou, e a cidade de Criciúma somente veio a conhecer um curso de Direito depois de longos trinta e dois anos de espera, com a autorização do Ministério da Educação para a instalação do Curso de Direito da UNESC, em 1996.

A FUCRI iniciou suas atividades de ensino superior com a FACIECRI, Faculdade de Ciências e Educação de Criciúma, com cursos de Licenciatura Plena em Ciências Biológicas, Desenho e Plástica, Matemática e Pedagogia, iniciando suas atividades escolares em 6 de março de 1970. Em 1974, foram criados mais dois cursos, Letras e Estudos Sociais. Ainda em 1974 foi criada a Escola Superior de Educação Física e Desportos – ESESE –, com o curso de Educação Física, e a ESTEC, Escola Superior de Tecnologia, com o curso de Engenharia Agrimensura. Os cursos de Ciências Contábeis e Administração foram criados no ano seguinte (ACAFE, 1994).

O *status* de universidade foi conferido em 17 de junho de 1997, quando o CEE/SC aprovou, por unanimidade, a transformação de UNIFACRI (União das Faculdades de Criciúma) em UNESC (Universidade do Extremo Sul Catarinense). Atualmente, a UNESC, IES de *campus* único sediado em Criciúma, possui trinta e cinco cursos de graduação, dez cursos tecnológicos, quatro programas de mestrado e um de doutorado. No segundo semestre de 2011, a UNESC contava com um total de 10.745 alunos, 580 professores e 492 funcionários (UNESC, 2011).

4.1.6 UNOESC

A UNOESC é uma instituição *multicampi*, constituída pela unificação de quatro fundações isoladas de ensino superior. Possui seus campi nas cidades de Joaçaba – sua sede administrativa – Videira, Xanxerê e São Miguel do Oeste. Há ainda uma unidade funcionando em Chapecó. A Lei que criou a FUOC – Fundação Educacional do Oeste Catarinense –, foi a Lei Municipal 545, de 22 de novembro de 1968, de Joaçaba. As fundações originárias eram a FUOC, a FEMARP – Fundação Educacional Empresarial do Alto Vale do Rio do Peixe e a FUNDESTE – Fundação de Ensino para o Desenvolvimento do Oeste.

Em 2002, a UNOESC sofreu um processo de desmembramento de uma de suas fundações originárias, com a iniciativa de se constituir uma universidade autônoma na cidade de Chapecó. Com isso, a FUNDESTE se desvinculou da UNOESC, passando a ser mantenedora da UNOCHAPECÓ.

A UNOESC possui atualmente cinquenta e sete cursos de graduação, um programa de mestrado em educação, e um total de 15.748 alunos na graduação, 831 professores e 648 funcionários (ACAFE, 2012).

4.1.7 UnC

A UnC, Universidade do Contestado, é uma universidade *multicampi* constituída pela associação de fundações de direito privado instituídas nos municípios de Canoinhas, Caçador, Mafra, Concórdia e Curitiba. As fundações criadas na época foram:

- Canoinhas: Fundação das Escolas do Planalto Norte Catarinense-FUNPLOC em 07.12.1970;
- Caçador: Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do Peixe-FEARPE em 23.09.1971;
- Mafra: Fundação Universitária do Norte Catarinense-FUNORTE em 04.11.1971;
- Concórdia: Fundação Educacional do Alto Uruguai Catarinense-FEAUC em 09.04.1976;

- Curitibanos: Fundação Educacional do Planalto Central Catarinense-FEPLAC, em 24.06.1976.

Em 28 de março de 1990, foi criada a Federação das Fundações Educacionais do Contestado – FENIC, com o intuito de reunir esforços para a aprovação de uma universidade. A Universidade do Contestado foi, então, constituída por cinco *campi* Universitários, com sede em Caçador, Canoinhas, Concórdia, Curitibanos e Mafra. Cada Centro de Ensino era mantido pela Fundação Educacional local, regida pelo seu estatuto, que seguia os princípios institucionais do estatuto da FENIC. No processo de credenciamento como universidade, a FENIC deixou de ser uma federação e se transformou, por recomendação do CEE/SC, na Fundação Universidade do Contestado. Em 21.10.1997, pelo Parecer 246/97/CEE-SC, a UnC foi oficialmente reconhecida, e credenciada em 03.12.1997 pela Resolução 42/97/CEE/SC.

Recentemente, a UnC sofreu uma defecção que acabou por gerar uma nova universidade, a UNIARP, com sede em Caçador. A UnC possui 7.751 alunos, 593 professores e 413 funcionários, em dados de 2010 (ACAFE, 2012). São 41 cursos de graduação (UnC, 2012) e apenas um mestrado, recomendado pela Capes (BRASIL, MEC/CAPE, 2012).

4.1.8 UNOCHAPECÓ

A UNOCHAPECÓ com sua configuração atual, com sede na cidade de Chapecó, é obra iniciada no segundo semestre do ano 2000, quando se começou a discutir a criação da UNOESC. A UNOCHAPECÓ como unidade autônoma em relação à UNOESC foi implantada em 2002, mas sua história está ligada à FUNDESTE, fundação municipal criada pela Lei 141, de 6 de dezembro de 1971.

A UNOCHAPECÓ tem 7.460 alunos, 561 professores e 487 funcionários (ACAFE, 2012). São 51 cursos de graduação, e apenas dois mestrados recomendados pela CAPES (BRASIL, MEC/CAPE, 2012).

4.1.9 UNIARP

A UNIARP é a mais nova e a menor universidade catarinense fundacional, resultante de recente cisão ocorrida no âmbito da UnC. A UNIARP é mantida pela FUNIARP, que, por sua vez, remete à FEARPE – Fundação Educacional do Vale do Rio do Peixe –, criada pela Lei Municipal 27, de 23 de setembro de 1971.

A UNIARP conta com 2.105 alunos, 186 professores e 81 funcionários (ACAFE, 2012). São ao todo vinte e cinco cursos de graduação. Não há nenhum mestrado ou doutorado (BRASIL, MEC/CAPES).

4.1.10 A ACAFE

A Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACAFE –, foi fundada em 2 de maio de 1974, na cidade de Blumenau, com o objetivo principal de congregar as entidades mantenedoras do ensino superior fundacional catarinense e possibilitar a articulação e representação dos interesses de suas afiliadas. Sua personalidade jurídica é de uma sociedade civil sem fins lucrativos e seu primeiro presidente foi o professor e fundador da FESSC/UNISUL, Osvaldo Della Giustina. As instituições fundadoras foram: FESSC (Tubarão), FURB (Blumenau), FESC/UDESC (Florianópolis), FEARPE (Caçador), FUNDESTE (Chapecó), FEMARP (Videira), UNIPLAC (Lages), FEPEVI (Itajaí), FUCRI (Criciúma), FUNC (Joinville), FUNPLOC (Canoinhas), FEDAVI (Rio do Sul), FUOC (Joaçaba), FUNORTE (Mafra) e FEBE (Brusque). (ACAFE, 1974, Estatuto, art. 1º, parágrafo único).

Atualmente, a ACAFE congrega as seguintes IES: FURB, UNIBAVE, Católica de Santa Catarina (Jaraguá do Sul), UNESC, UNIVALI, UDESC, UNOESC, USJ – Centro universitário Municipal de São José –, UNIFEBE, UNIDAVI, UNIPLAC, UNIVILLE, UNISUL, UnC, UNOCHAPECÓ e UNIARP.

4.2 FUNDAÇÃO E UNIVERSIDADE, MANTENEDORA E MANTIDA: DOIS ORDENAMENTOS JURÍDICOS

No dia a dia das instituições estudadas, tanto a comunidade interna quanto a comunidade externa não enxergam nelas a sua duplicidade constitutiva. Em alguns casos, integrantes da comunidade acadêmica acreditam que a Universidade sucedeu a fundação no tempo. Esta crença não deixa de ser, de certa forma, o resultado de uma política de marketing, pois a ascensão à condição universitária sucedeu a fase em que as IES eram identificadas pela sigla fundacional, que restou relacionada semioticamente ao período em que o desenvolvimento institucional se deu apenas com os “cursos bons e baratos”, fato que comprometeu em parte a imagem institucional perante a comunidade (HAVERROTH, 1999, p. 149). É o caso da FUCRI, por exemplo, sigla deixada no olvido diante da atual pujança acadêmica da UNESC. Em outros casos tal não sucedeu, como é notório em relação à FURB.

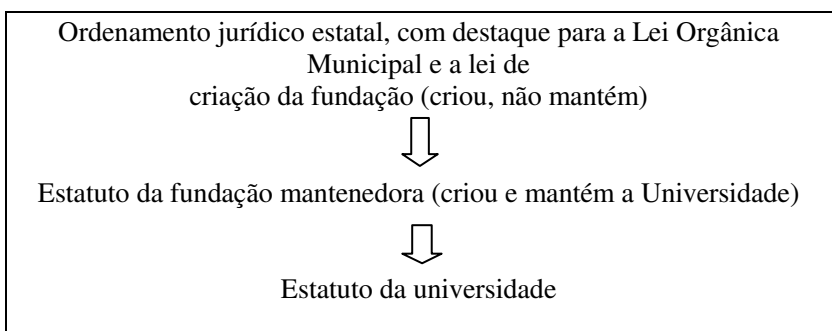
Juridicamente, porém, mantenedora e mantida constituem dois ordenamentos jurídicos distintos, em relação de mútua imbricação. Não é possível compreender a real dinâmica institucional das IES estudadas sem um atento exame das disposições contidas nos ordenamentos jurídicos de mantenedora e mantida, algumas vezes redigidos mesmo com o intuito de ocultar a configuração efetiva das entidades¹¹⁰. Primeiramente, é necessário ter-se em conta que, no caso aqui estudado, as fundações mantenedoras foram todas criadas por lei municipal, ou seja, pelo Poder Público municipal, mas não mantidas por ele. Essas fundações, por sua vez, criam e efetivamente mantêm as suas universidades e em alguns casos outras instituições, como hospitais universitários, por exemplo.

A vida dessas entidades apresenta certa complexidade, na medida em que existem atribuições exclusivas da mantenedora enquanto outras são decorrentes apenas das qualidades da instituição mantida. Assim, como quem detém *de jure* personalidade jurídica – com registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – é a fundação, é esta que assume as obrigações contratuais, como os contratos de trabalho de docentes e funcionários, assim como os contratos de prestação de

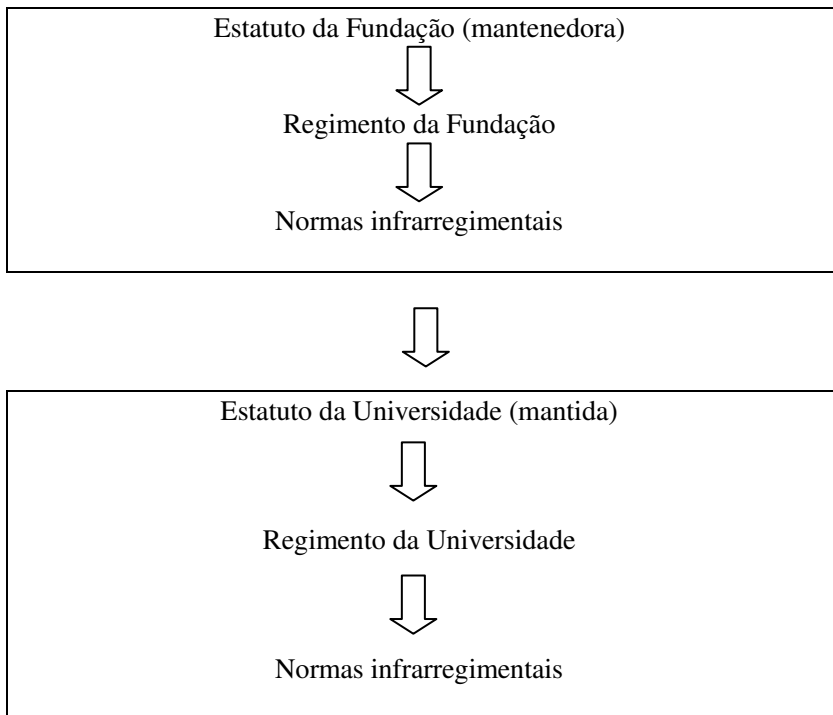
¹¹⁰ É caso de UNISUL e UNIVALI quando redigem suas normas internas de tal modo a ocultar que o Reitor é a mesma pessoa que preside a fundação mantenedora, como se verá a seguir.

serviços educacionais com seus “clientes”, os estudantes de todos os níveis. Por outro lado, prerrogativas importantíssimas para as estratégias organizacionais vitais, como a autonomia para criação de novos cursos, são decorrentes do *status* universitário que é atributo da entidade mantida, não da fundação.

Por este motivo, a primeira aproximação dos sistemas normativos das universidades catarinenses mantidas por fundações educacionais instituídas pelo Poder Público municipal indica a existência de uma relação entre três entes e três sistemas jurídicos, conforme se pode visualizar abaixo:



As relações entre estes ordenamentos jurídicos, para usar a terminologia de Romano (2008, p. 162 e ss.) são as que existem entre instituições originárias e derivadas e também relação de subordinação, cada uma das inferiores em relação à sua entidade instituidora. De uma perspectiva pluralista, os dois ordenamentos inferiores se diferenciam do ordenamento superior por configurarem típicas relações de sujeição condicional, ou seja, os membros da comunidade interna podem se eximir da incidência de suas normas mediante mero ato voluntário (pedido de demissão do professor ou funcionário, abandono do curso ou transferência do aluno, renúncia à representação comunitária) (GURVITCH, 2005, p. 27). Por sua vez, fundação mantenedora e universidade mantida, conforme suas prerrogativas constitutivas, configuram seus subsistemas normativos de acordo com o desenho abaixo:



O esquema acima é o resultado de uma generalização, sendo que nem todas as IES estudadas apresentam necessariamente esta estrutura. Em todo caso, a norma interna que estabelece o Plano de Carreira do Magistério Superior para os professores da universidade será provavelmente uma resolução do órgão colegiado máximo da fundação mantenedora, enquanto o regulamento de um programa de mestrado ou doutorado tomará a forma de uma resolução do Conselho Universitário da universidade mantida. É comum que normas inerentes à organização da universidade mantida, mas que tenham impacto no orçamento da entidade, exijam aprovação tanto dos órgãos da universidade quanto da fundação. Como as estruturas das universidades se constituem numa organização dual, com órgãos de execução secundados por órgãos colegiados de deliberação, existe ainda uma série de normas infrarregimentais relacionadas materialmente com os órgãos que as produzem, como os colegiados de curso e de unidades acadêmicas, por exemplo.

4.3 A COMUNIDADE DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS CATARINENSES

Como visto no capítulo II, uma das exigências legais (LDB) para a configuração de uma IES comunitária é a inclusão em sua entidade mantenedora de representantes da comunidade. A lei não detalha como deve se dar esta inclusão, se ela deve ser abrangente ou diminuta, se os membros da comunidade devem ter atribuições ou responsabilidades de gestão ou se sua presença é apenas um mecanismo passivo de controle social (BRESSER-PEREIRA, 1998), nem especifica quem da comunidade – uma comunidade heterogênea de uma sociedade de classes – é que deve ser incluído. Este ponto é decisivo para o *ethos* comunitário, sempre indicado pelos autores como o grande diferencial das ICES em relação às IES privadas em sentido estrito e caracterizador de sua pertença à esfera pública ampliada ou não estatal. A presença de membros da comunidade nas universidades constitui fator de mitigação de tendências corporativas, na medida em que configura um elemento que favorece a inserção, na pauta institucional, de interesses para além daquelas da comunidade acadêmica e dos seus gestores. Trata-se de situação em que cada ICES exercerá sua autonomia normativa de maneira plena.

A previsão legal de presença de membros da comunidade em órgãos superiores de instituições universitárias não é algo novo, constando já da Lei 5.540/68:

Art. 14. Na forma do respectivo estatuto ou regimento, o colegiado a que esteja afeta a administração superior da universidade ou estabelecimento isolado incluirá entre seus membros, com direito a voz e voto, representantes originários de atividades, categorias ou órgãos distintos de modo que não subsista, necessariamente, a preponderância de professores classificados em determinado nível.

Parágrafo único. Nos órgãos a que se refere este artigo, haverá, obrigatoriamente, representantes da comunidade, incluindo as classes produtoras.

Art. 15. Em cada universidade sob forma de autarquia especial ou estabelecimento isolado de ensino superior, mantido pela União, haverá um Conselho de Curadores, ao qual caberá a fiscalização econômico-financeira.

Parágrafo único. Farão parte do Conselho de Curadores, na proporção de um terço deste, elementos estranhos ao corpo docente e ao discente da universidade ou estabelecimento isolado, entre os quais representantes da indústria, devendo o respectivo estatuto ou regimento dispor sobre sua escolha, mandato e atribuições na esfera de sua competência.

Parágrafo único. Na composição do Conselho de Curadores, a ser regulada nos estatutos e regimentos, deverão incluir-se, além dos membros pertencentes à própria instituição, representantes da comunidade e do Ministério da Educação e Cultura, em número correspondente a um terço do total. (BRASIL, 1968)

4.3.1 A comunidade na Universidade Comunitária

A participação da comunidade na ICES é obrigação legal, definida pela LDB. Ela deve se dar ao menos por meio da inserção de representantes da comunidade na entidade mantenedora. Como, em que dimensão e quais os papéis a serem desempenhados por estes representantes é matéria que cada ICES define autonomamente. A seguir será feita a análise da inserção comunitária nas instituições catarinenses estudadas, por meio da verificação dos estatutos e regimentos das entidades mantenedoras e mantidas.

4.3.1.1 Fundação UNIVALI/UNIVALI

A Fundação UNIVALI é a mantenedora da UNIVALI e do Hospital Universitário UNIVALI¹¹¹. A fundação se estrutura em três órgãos principais, o Conselho de Administração Superior, o Conselho Curador e a Diretoria. A Diretoria é composta por um presidente (que coincide com a figura do Reitor da UNIVALI, ainda que a redação das normas internas pareça querer obscurecer este fato), vice-presidente e tesoureiro.

¹¹¹ Art. 5º do Estatuto da Fundação UNIVALI, **Resolução 016/CAS/04, de 20 de setembro de 2004.**

No Conselho de Administração Superior, constata-se a presença de membros da comunidade externa. De um total de 45 integrantes, o CAS prevê a participação de quatro membros externos: um representante da Associação Comercial e Industrial de Itajaí – ACII –, um representante do Conselho Municipal de Assistência Social e “dois representantes da comunidade do município de Itajaí”¹¹². O Conselho Curador é composto por 27 integrantes, dos quais seis são externos à fundação e mantidos: um representante da Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí – AMFRI –, um representante da Associação Comercial e Industrial de Itajaí, um representante do Conselho Municipal de Assistência Social, dois representantes da comunidade do município de Itajaí e o Presidente do Sindicato dos Professores de Itajaí¹¹³.

A UNIVALI, em seu órgão colegiado máximo, o Conselho Universitário, estabelece nove assentos para a comunidade externa: um assento para cada prefeito ou vice-prefeito de cidade sede de *campus* da UNIVALI, um assento para o presidente ou vice-presidente da ACII, um assento para o presidente ou vice-presidente da Câmara de Vereadores de Itajaí e um assento para o presidente ou vice-presidente da AMFRI.

4.3.1.2 Fundação UNIPLAC/UNIPLAC

A Fundação UNIPLAC é a mantenedora da UNIPLAC e está assim estruturada: Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva.

O Conselho de Administração conta com doze membros, todos da comunidade externa: um representante da Câmara de Vereadores de Lages, dois representantes da sociedade indicados pelo Prefeito Municipal de Lages, um representante da Associação Comercial e Industrial de Lages – ACIL, um representante do Clube Diretores Lojistas de Lages – CDL, um representante da AMURES – Associação dos Municípios da Região Serrana, um representante indicado pela União dos Vereadores da Região Serrana, um representante da Delegacia Regional Serrana do Conselho Regional de Administração de

¹¹² Art. 23, XXIII, do Estatuto da Fundação UNIVALI, **Resolução 016/CAS/04, de 20 de setembro de 2004.**

¹¹³ Art. 27 do Estatuto da Fundação UNIVALI, **Resolução 016/CAS/04, de 20 de setembro de 2004.**

Santa Catarina, um representante do Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina, um representante da OAB – subseção Lages, um representante indicado pelo Governo do Estado de Santa Catarina, um representante do Conselho Regional de Economia de Santa Catarina. O parágrafo segundo do artigo 21 do Estatuto da fundação Uniplac salienta que nenhum integrante do Conselho de Administração pode ser professor, funcionário ou estudante da UNIPLAC, medida curiosa quando comparada com as demais ICES catarinenses.

O Conselho Fiscal é composto por seis membros, todos externos: um representante da sociedade indicado pelo Prefeito Municipal de Lages, um representante da AMURES, um representante da Delegacia Regional Serrana do Conselho Regional de Administração de Santa Catarina, um representante do Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina, um representante da OAB – subseção Lages, um representante do Conselho Regional de Economia de Santa Catarina.

A UNIPLAC também abre seu órgão máximo para a participação da comunidade externa. O CONSUNI, com dezoito membros, conta com cinco assentos para conselheiros externos: um representante do Conselho de Administração da Fundação, um representante do Conselho Municipal de Educação, um representante do Prefeito Municipal de Lages, um representante do Poder Legislativo de Lages, um representante da AMURES.

4.3.1.3 FURJ/UNIVILLE

A FURJ é estruturada contendo a Presidência, um Conselho de Administração e um Conselho Curador. O Presidente da fundação ocupa simultaneamente a função Reitor da UNIVILLE. A participação da comunidade externa se faz tanto no Conselho Curador como no Conselho de Administração. No Conselho de Administração, que conta com 44 membros, têm assento oito membros da comunidade externa: um representante do Poder Executivo de cada município onde a FURJ tem atividade, um representante do Poder Legislativo de Joinville, um representante da AMUNESC – Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina, um representante da ACIJ – Associação Comercial e Industrial de Joinville, um representante da classe trabalhadora, e um representante do Conselho Municipal de Educação de Joinville.

O Conselho Curador, com doze membros, possui sete integrantes da comunidade externa, a saber: um representante do Poder Executivo do município de Joinville, um representante do Poder Legislativo do município de Joinville, um representante do Poder Judiciário de Joinville, um representante do Governo do Estado de Santa Catarina, um representante da AMUNESC, um representante da ACIJ e um representante da classe trabalhadora.

A UNIVILLE tem sua administração superior estruturada em dois órgãos deliberativos máximos, o Conselho Universitário – CONSU, e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – CEPE. No Conselho Universitário, está presente a comunidade externa: um representante do Poder Executivo de cada município onde a FURJ tem atividade, um representante do Poder Legislativo de Joinville, um representante da AMUNESC, um representante da ACIJ, um representante da classe trabalhadora, e um representante do Conselho Municipal de Educação de Joinville. Não há representação da comunidade externa no CEPE.

A FURJ/UNIVILLE prevê participação da comunidade externa em seus órgãos superiores, tanto na mantenedora quanto na mantida. No Conselho Curador, a comunidade externa é majoritária, enquanto no Conselho de Administração da Fundação e no CONSU da UNIVILLE é minoritário. A concepção de comunidade se explicita nos espaços da cidadania e da produção, desta vez com a inclusão não apenas de representante dos empresários, mas também dos trabalhadores, indicados por suas centrais sindicais.

4.3.1.4 Fundação UNISUL/UNISUL

A Fundação UNISUL é a mantenedora da UNISUL. Sua estrutura é a seguinte: Conselho Curador, Conselho de Administração e Presidência. O Conselho Curador possui seis membros, dos quais quatro são da comunidade externa: o Prefeito Municipal de Tubarão (que preside o Conselho Curador), o presidente da Câmara de Vereadores de Tubarão, o presidente da Associação Comercial e Industrial de Tubarão – ACIT, e o presidente do Clube de Diretores Lojistas de Tubarão – CDL. O Conselho de Administração é composto por onze membros, sem participação de membros da comunidade externa.

A UNISUL, em seu órgão máximo de deliberação, o Conselho Universitário, prevê a presença de oito representantes da comunidade

externa: um representante do Poder Executivo de Tubarão, um representante da Câmara de Vereadores de Tubarão, um representante do Sindicato dos Professores e Auxiliares de Administração Escolar de Tubarão, um representante da Associação de Pais do Colégio Dehon, um representante da AMUREL – Associação dos Municípios da Região de Laguna, um representante da ACIT, um representante da CDL e um representante da Associação dos Aposentados da UNISUL.

4.3.1.5 FUCRI/UNESC

A FUCRI é a mantenedora da UNESC. A FUCRI se estrutura em três órgãos: o Conselho Curador, o Conselho Superior de Administração e a Diretoria Executiva. O Conselho Curador possui dez membros, dos quais cinco são externos: um representante da Prefeitura Municipal de Criciúma, um representante da Câmara de Vereadores de Criciúma e três representantes da comunidade, sendo que um deve ser ligado ao setor da cultura, um ao setor empresarial e o último ligado à classe trabalhadora.

O Conselho Superior de Administração é composto por vinte membros, dos quais seis são membros externos: um representante da AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera, um representante da AMESC – Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense, um representante da ACIC – Associação Comercial e Industrial de Criciúma, um representante da Prefeitura Municipal de Criciúma, um representante do sindicato dos trabalhadores do ensino de Criciúma e um representante do Conselho Curador que seja externo.

A UNESC também estabelece assentos para a comunidade externa em seu máximo órgão deliberativo, o CONSU, num total de três membros: um representante da AMREC, um representante da AMESC e um representante da Prefeitura Municipal de Criciúma.

4.3.1.6 FUNOESC/UNOESC¹¹⁴

A UNOESC é mantida pela FUNOESC, com sede em Joaçaba. É uma universidade *multicampi*, federativa, presente nas cidades de Joaçaba, São Miguel do Oeste, Videira e Xanxerê.

A FUNOESC é estruturada de maneira complexa, com os seguintes órgãos: Assembleia Geral, Conselho Curador, Conselho de Administração e Diretoria. Apesar do nome, a Assembleia Geral congrega apenas um número restrito de integrantes, dos quais derivam os integrantes dos demais Conselhos da fundação. É na Assembleia Geral que se dá a inserção de membros da comunidade externa na vida da UNOESC.

A Assembleia Geral é composta por trinta e quatro membros, dos quais doze são oriundos da comunidade externa, assim dispostos: um membro de cada associação comercial e industrial de cada cidade sede de *campus*, um membro indicado pelos Clubes de Diretores Lojistas de cada cidade sede de *campus* e um membro indicado por cada executivo municipal de cidade sede de *campus*. Assim, a participação da comunidade no órgão máximo da fundação não é pequena, mas a concepção de comunidade é restrita aos espaços da cidadania estatal e produção, sem representação da classe trabalhadora.

No CONSUN, não há previsão de participação de membros externos, restritos os assentos aos professores, funcionários, alunos e dirigentes da universidade em seus quatro *campi*.

4.3.1.7 FUnC/UnC

A UnC é *multicampi*, mais que isso, federativa, funcionando em Caçador, Canoinhas, Concórdia, Curitiba e Mafra. Sua mantenedora é a FUnC. Em cada *campi* há um Conselho Consultivo de *Campus*, formado por trinta membros, cuja composição não é clara no Estatuto da Fundação, que reza, em seu artigo 21: “O Conselho Consultivo de *Campus* é composto de trinta membros, em cada *campus*, **podendo** ser o Prefeito Municipal, o Presidente da Câmara de Vereadores, e a representação da Câmara de Dirigentes Lojistas, da Associação

¹¹⁴ Estatuto da FUNOESC: Resolução 02/Assembleia Geral/2005. Estatuto da UNOESC: Res. 08/Assembleia Geral/2007 - em 19.12.2007.

Comercial e Empresarial, do Corpo Discente, do Corpo Docente e Técnico Administrativo, do Sindicato dos Trabalhadores na Educação e de Conselhos de Classe e de outros representantes de entidades da comunidade.” (Grifo não constante do original)

Os Conselhos Consultivos de *Campus* indicam as pessoas que integrarão o Conselho Curador da FUNC, com dez membros, e o Conselho Fiscal da FUNC, com cinco membros. O Presidente da Fundação será escolhido entre os integrantes do Conselho Curador. É difícil avaliar na FUNC o grau de participação da comunidade externa, dada a vagueza da redação de suas normas internas neste item.

O Conselho Universitário da UnC não possui integrantes da comunidade externa¹¹⁵. A redação das normas internas da FUNC/UnC permite afirmar que essa instituição prevê a participação da comunidade externa em órgãos de sua mantenedora, não sendo, entretanto, possível emitir um juízo mais preciso sobre como esta inserção se dá.

4.3.1.8 FUNDESTE/UNOCHAPECÓ

A FUNDESTE estrutura-se em quatro órgãos: Conselho Superior, Conselho Fiscal, Conselho Diretor e Presidência. O Conselho Superior é formado por 29 membros, dos quais doze são da comunidade externa¹¹⁶, sendo dois representantes dos profissionais liberais atuantes no município de Chapecó, o prefeito municipal de Chapecó, um representante do Poder Legislativo do município de Chapecó, um representante da Associação Comercial e Industrial de Chapecó – ACIC, um representante da entidade que congregue todos os Conselhos Comunitários de Chapecó ou por um representante dos próprios Conselhos Comunitários, um representante da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC, um representante dos Conselhos Municipais de Chapecó, dois representantes da comunidade sindical patronal de Chapecó, dois representantes da comunidade sindical dos trabalhadores de Chapecó.

O Conselho Fiscal é composto por nove membros dos quais seis são externos¹¹⁷: um representante da Ordem dos Advogados do Brasil,

¹¹⁵ Art. 6º do Regimento Geral da Universidade do Contestado.

¹¹⁶ Art. 16 do Estatuto da FUNDESTE.

¹¹⁷ Art. 20 do Estatuto da FUNDESTE.

subseção Chapecó; um representante do Poder Executivo do município de Chapecó; um representante do Poder Legislativo do município de Chapecó; um representante local do Conselho Regional de Administração; um representante local do Conselho Regional de Contabilidade; um representante do Conselho Municipal de Assistência Social.

O Conselho Diretor¹¹⁸ é composto por oito integrantes, cinco dos quais são oriundos do Conselho Superior, podendo trazer ou não os membros da comunidade externa.

O Conselho Universitário da UNOCHAPECÓ não prevê participação da comunidade externa¹¹⁹.

Da leitura das normas internas da FUNDESTE, percebe-se que essa fundação inclui, em seus órgãos, membros da comunidade externa, sendo que esta contempla representantes de diversos espaços estruturais, como os da cidadania, da produção (trabalhadores e empregadores) e da comunidade.

4.3.1.9 FUNIARP/UNIARP

A estrutura organizacional da FUNIARP compreende três Conselhos: o Conselho Consultivo, o Curador e o Fiscal. O Conselho Consultivo é composto por sessenta integrantes e dele são extraídos os integrantes dos outros dois Conselhos. Ao lado dos Conselhos existe uma Diretoria Executiva, composta por seu presidente e vice-presidente (que são também os presidentes do Conselho Curador, mas não são os reitores da UNIARP), pelas autoridades máximas das mantidas, pelo reitor da UNIARP, pelo Diretor do Colégio de Aplicação e pelo Diretor Geral Financeiro (este indicado pelo Presidente da Diretoria Executiva).

É no Conselho Consultivo que está a inserção de membros da comunidade externa, assim representada: um membro indicado pelo município de Caçador, um membro indicado pela Câmara Municipal de Caçador, um membro indicado pela Associação Comercial e Industrial de Caçador, dois membros docentes, dois membros discentes e dois membros funcionários. O que se percebe é que a comunidade é

¹¹⁸ Art. 23 do Estatuto da FUNDESTE.

¹¹⁹ Art. 17 do Estatuto da Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Resolução 002/CONSUP/2010.

concebida por essa instituição de maneira muito restrita, abrangendo apenas representantes saídos dos espaços da produção e da cidadania (SANTOS, 2000, p. 277). Quanto à universidade, não há participação da comunidade externa no Conselho Universitário.

No quadro abaixo, pode-se visualizar como se dá a inclusão de representantes da comunidade nas instituições objeto deste estudo.

Quadro 18 – Participação de membros da comunidade externa nos órgãos colegiados das IES estudadas

Entidade/órgão	Só membros externos	Maioria ou paridade de membros externos	Minoria de membros externos	Ausência de membros externos
FUCRI/Conselho Curador		X		
FUCRI/CSA			X	
UNESC/CONSU			X	
Fundação UNIPLAC/Conselho de Administração	X			
Fundação UNIPLAC/Conselho Fiscal	X			
UNIPLAC/CONSUNI			X	
Fundação UNISUL/CC		X		
Fundação UNISUL/Conselho de Administração				X
UNISUL/CONSUN			X	
Fundação UNIVALI/CAS			X	
Fundação UNIVALI/CC			X	
UNIVALI/CONSUN			X	
FUNOESC/Assembléia Geral			X	
FUNOESC/CC (*)	*	*	*	*
FUNOESC/Conselho de Administração				X
UNOESC/CONSU				X
FUNC/CC	*	*	*	*
FUNC/Conselho Fiscal	*	*	*	*
UnC/CONSUN				X

FUNIARP/CC	*	*	*	*
FUNIARP/Conselho Fiscal	*	*	*	*
FUNIARP/Conselho Consultivo	*	*	*	*
UNIARP/CONSUN				X
FURJ/Conselho de Administração			X	
FURJ/CC		X		
UNIVILLE/CONSUN			X	
FUNDESTE/Conselho Superior			X	
FUNDESTE/Conselho Fiscal		X		
FUNDESTE/Conselho Diretor	*	*	*	*
UNOCHAPECÓ/CONSUN				X

Fonte: dados compilados pelo autor.

* Obs.: O asterisco indica uma situação onde, devido a problemas de redação das normas internas ou complexidade inerente à vida interna da instituição, não é possível indicar com certeza a presença e o *quantum* da participação da comunidade externa no órgão colegiado.

Conclusões:

- 1) O requisito da LDB de inclusão de representantes da comunidade na entidade mantenedora é cumprido por todas as IES estudadas. Em alguns casos, a comunidade participa não apenas da entidade mantenedora, como exige a lei para ICES, mas também dos conselhos universitários das entidades mantidas.
- 2) Na maioria dos colegiados das fundações, há participação de membros externos, sendo esta participação minoritária.
- 3) As normas das instituições incluem, de modo diverso, os membros da comunidade. Em alguns casos, existe ênfase em pessoas que representam apenas o espaço da cidadania, como prefeitos ou vereadores, consolidando uma participação qualitativamente restrita da comunidade (UNIARP, UNISUL). Em outros, há a previsão de pessoas do espaço da produção e do mercado, como líderes de associações empresariais e de sindicatos patronais, bem como representantes de corporações profissionais de

advogados, administradores, contabilistas e Economistas (UNIVILLE, UNOESC, UNIPLAC). Existem, ainda, as instituições que concebem mais amplamente a comunidade a ser incluída em sua gestão, integrando além de representantes oriundos dos espaços da cidadania e da produção, representantes do espaço da comunidade propriamente dita. (UNOCHAPECÓ, UNIVALI, UNESC e UnC). Não é possível avaliar com maior clareza a inclusão de representantes da comunidade externa nos órgãos da instituição, nos casos da UnC e a UNIARP, devido à redação de suas normas internas, eivadas de imprecisões nesta temática.

4.4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS

Ausência de fins lucrativos, inclusão de representantes da comunidade na entidade mantenedora e regime jurídico de direito privado são os requisitos legais para termos uma instituição de ensino considerada comunitária. Na campanha, em pleno curso, pelo fortalecimento das ICES, promovida por diversas entidades e tendo à frente COMUNG e ACAFE, as reflexões trazidas a público evidenciam outros elementos, sendo o de maior destaque o da gestão democrática. Como visto, em especial no capítulo II, a gestão democrática é sempre apontada como elemento constitutivo e diferenciador da experiência das entidades comunitárias e mereceria, por isso, – entre outros aspectos – o reconhecimento de sua dimensão pública e um tratamento diferenciado em relação às demais IES privadas em sentido estrito. Pensa-se aqui, como ficou explicitado no Projeto de Lei 7.639/2010, na abertura de novas articulações entre o Estado e as ICES, de modo a racionalizar políticas públicas em educação superior e colaborar na viabilização da continuidade da existência das ICES, que deram até aqui uma inestimável contribuição na formação superior para o País, em especial nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

A adoção de mecanismos democráticos na gestão de uma organização pública é considerada fundamental a partir de diversas perspectivas teóricas. Bresser-Pereira (1998, p. 32) salienta que o público não estatal deveria ser avaliado em sua dupla face, sob pena de

não expressar toda a sua potencialidade: de um lado, um novo espaço de produção eficiente de bens no capitalismo avançado, e, de outro, simultaneamente, um modelo de controle social, caracterizado pelo elemento democrático. Outra não é a visão de Pilati (2011, p. 8), que vê a democracia participativa como elemento fulcral da nova forma de propriedade coletiva, e busca nas instituições do direito romano elementos para uma reconfiguração pós-moderna deflagrada pela CRFB.

Wolkmer (2001, p. 248) coloca o que denomina de “reordenação política do espaço público” como um dos cinco elementos centrais que são o fundamento de um paradigma pluralista comunitário participativo, capaz de gerar uma nova forma de cidadania coletiva, que é elemento constitutivo do típico sujeito de direito pluralista: os novos sujeitos coletivos, que ele identifica com os novos movimentos sociais. A participação dos membros do grupo na formação da vontade coletiva também é destacada por Gurvitch (1968, p. 155), e constitui elemento diferenciador entre o direito de comunhão e o direito de subordinação.

4.4.1 *Gestão democrática e democracia*

Democracia é palavra grega e, mais que isso, invenção grega. Etimologicamente designa o sistema de organização do poder onde este é exercido pelo povo, inicialmente compreendido como um grupo restrito de homens proprietários. A democracia grega, originalmente, não incluía as mulheres nem os escravos, uma limitação inerente ao seu contexto histórico. Era compreendida como uma das formas de governar, que se definia por contraste com a aristocracia e a monarquia, respectivamente o governo dos poucos (etimologicamente os “melhores”) e o governo de uma pessoa. Na democracia se conjugavam dois princípios fundamentais, a isonomia (igualdade dos cidadãos na esfera da polis) e a isegoria (direito de defender suas ideias diante dos demais cidadãos na assembleia) (CHAUÍ, 1997).

Para as presentes reflexões, trabalha-se com o conceito de Claude Lefort (1983) que, a partir de teorizações feitas sobre “o político” na atualidade, concebe a democracia não apenas do ponto de vista das estruturas organizacionais de um Estado (ponto de vista tradicional da ciência política), mas como uma verdadeira **forma de sociedade**, que se opõe, por princípio, ao totalitarismo moderno.

Para o autor francês, o totalitarismo moderno do século XX permitiu lançar um novo olhar sobre o fenômeno democrático que o insere numa reflexão própria da filosofia política. Para ele, a democracia se constitui como uma forma de estruturação social onde os Direitos Humanos adquirem uma dimensão simbólica única, inexistente nos regimes totalitários. O reconhecimento dos direitos humanos nesta dimensão propicia a separação das esferas do **Poder**, do **Saber** e do **Direito**. Nas sociedades totalitárias, as duas últimas esferas se encontram apropriadas pela esfera do Poder, o que as transforma em sociedades a-históricas, onde não se produz diferença (LEFORT, 1983). Em Kelsen (2002), já havia reflexão similar, fazendo o grande jurista austríaco a associação entre democracia e filosofia relativista, e o totalitarismo e as visões de mundo adeptas do absolutismo ético (VENERIO, 2010).

Nas sociedades democráticas, ao contrário, a separação das três esferas permite que se estabeleça o mais democrático de todos os direitos, o direito à enunciação dos direitos, dos novos direitos, ainda por estabelecer. De uma concepção estática de democracia e de cidadania (limitada ao respeito à legislação, com ênfase nos deveres), passa-se efetivamente a uma concepção avançada de cidadania como processo de emancipação.

Este conceito de democracia como forma de sociedade se aprofunda com a contribuição de Chantal Mouffe (1999). Ele enfatiza que a democracia pluralista estabelece uma distinção entre as categorias de inimigo e adversário. Se nos embates políticos em geral se pode falar em relação amigo-inimigo e se trabalha com objetivos mútuos de eliminação, que ela denomina relação de antagonismo, na democracia pluralista a relação que se estabelece entre os sujeitos que enunciam projetos diferentes é de agonismo, onde vigora a adversarialidade, não a inimizade. No enfrentamento agonístico (e, portanto, democrático), o outro é visto como um adversário com legitimidade de pertença ao grupo social, que por isso deve ser tolerado. A autora destaca a importância da disputa plural de projetos de sociedade para que a essência do fenômeno democrático possa ser corretamente detectada:

El objetivo de una política democrática, por tanto, no es erradicar el poder, sino multiplicar los espacios en los que las relaciones de poder estarán abiertas a La contestación democrática. En la proliferación de esos espacios con vistas a La creación de las condiciones de un auténtico pluralismo agonístico, tanto en el dominio

del Estado como en el de La sociedad civil, se inscribe La dinámica inherente a La democracia radical y plural. (MOUFFE, 1999, p. 24-25)

A partir das ideias de Lefort e Mouffe, pode-se pensar a democracia nas ICES não apenas do ponto de vista de estruturas político-institucionais formais, mas ir além, e conceber o processo democrático interno como um processo de permanente construção de decisões coletivas que estão abertas à enunciação de projetos diferentes de universidade, onde a divergência não apenas seja tolerada, mas até mesmo desejada, não levando à eliminação – que nas ICES seria a demissão de professores e funcionários ou a expulsão de estudantes – daqueles que ousam discordar.

Para uma reflexão mais focada nas estruturas institucionais que podem produzir ou não uma comunidade democrática nas ICES, permite-se partir da noção kelseniana de democracia. Kelsen, que defendeu a democracia parlamentar e sua reforma nos anos da ascensão do nazifascismo na Europa, afirma que a democracia se fundamenta numa mutação do ideal de liberdade. Para ele, o ideal de liberdade absoluto (“sou livre quando nada limita minha vontade”) é irrealizável na vida social, e por isso se transmuta no valor da liberdade como autonomia. Já que o convívio com outras pessoas exige limitações a minha vontade, sou livre quando estas inevitáveis limitações à minha vontade são produzidas com a adoção de um procedimento onde eu participo. A autonomia expressa etimologicamente este processo de dar normas para si mesmo, que consiste na essência da democracia para Kelsen¹²⁰.

Os processos de gestão dentro das organizações universitárias envolvem grande complexidade, mas podem ser basicamente divididos em duas grandes linhas (FRANTZ; SILVA, 2002, p. 35). As organizações universitárias estudadas se estruturam internamente de forma dual, com colegiados dotados de atribuições deliberativas em matérias normativas e recursais ao lado de instâncias de caráter executivo. Ao menos do ponto de vista formal, as universidades estudadas atendem à ideia de desconcentração de poder, com a produção de normas postas em instâncias colegiadas, e a aplicação dessas normas

¹²⁰ A liberdade como autonomia sofre, nas modernas sociedades de massa, ainda duas mutações limitadoras. A participação na formulação de leis não se dá diretamente, mas por meio de um parlamento cujos membros os cidadãos escolherão. A necessária submissão à regra majoritária é a segunda limitação. (KELSEN, 2002)

concentrada na mão de dirigentes que devem zelar pelo seu cumprimento. Desta forma, o princípio da liberdade como autonomia inerente à democracia se materializa de maneiras distintas, conforme se aplique aos cargos executivos ou aos múltiplos colegiados das UCES. Na instância executiva, importa verificar como são escolhidos os dirigentes institucionais, o que pode ocorrer com maior ou menor concretização do princípio da liberdade como autonomia. No que concerne aos colegiados, vale escutar sua composição, competências regimentais e a cultura democrática institucional, esta de difícil aferição. Wolkmer indica que um pluralismo jurídico emancipatório se origina do que denomina “novo sujeito coletivo”, que por meio de medidas de participação, descentralização e democratização legitima suas ações na busca pela satisfação de suas necessidades humanas fundamentais (2001, p. 248).

A primeira aproximação da gestão democrática das universidades pode ser feita pela verificação da sua inscrição ou não em seus estatutos e regimentos como princípio basilar da vida institucional¹²¹.

Quadro 19 – Gestão democrática como princípio nas normas internas

UNOCHAPECÓ	“Art. 5º. A UNOCHAPECÓ tem como norteadores de suas ações os seguintes princípios: [...] II- gestão democrática, participativa e eficiente;” (Estatuto da UNOCHAPECÓ)
UNESC	“Art. 6º. A UNESC adota os seguintes princípios: [...] VI – participação democrática da comunidade acadêmica;” (Estatuto UNESC)
UNISUL	Não menciona.
UNOESC	“Art. 3º. A Unoesc fundamenta-se pelos seguintes princípios: [...] II - gestão democrática e participativa;”
UNIVALI	Não menciona

¹²¹ Segue-se aqui a visão atual da Teoria Geral do Direito, que concebe regras e princípios como espécies do gênero norma, ambos com normatividade e possibilidade de aplicação em resoluções de situações conflitivas. (BONAVIDES, 2000, p. 228 e ss.)

UNIPLAC	Não menciona
UNIVILLE	Não menciona
UNIARP	Não menciona
UnC	Não menciona

Fonte: dados compilados pelo autor.

Como se pode ver, a maioria das universidades não faz menção direta ao princípio da gestão democrática, com exceção apenas da UNESCO, UNOESC e UNOCHAPECÓ. As universidades que não mencionam este princípio optam por uma declaração de que respeitam a pluralidade de concepções filosóficas e se comprometem a respeitar a liberdade de atuação dos membros da comunidade acadêmica em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão¹²².

A questão da gestão democrática como princípio informador da atuação das universidades comunitárias não pode ser vista de forma isolada. A democracia se materializa em procedimentos (que devem respeitar a autonomia dos sujeitos da comunidade), sendo a gestão democrática um valor que configura os modos de ação de uma universidade que se fundamenta em outros princípios que lhe são inerentes por sua condição de IES, e outros ainda decorrentes de sua construção histórica única. Cada organização consolida valores que lhe dão sentido como instituição. Assim como as instituições castrenses repousam sobre os princípios da hierarquia e disciplina, a universidade materializa em sua ação cotidiana o princípio meritocrático. Desta forma, a gestão democrática numa ICES deve ser pensada conjuntamente com a questão do mérito.

O princípio meritocrático é inerente às IES, em especial às universidades. Ele se expressa em diversas dimensões da vida institucional e na legislação estatal vigente. O artigo 56 da LDB materializa a preocupação do legislador em combinar gestão democrática com o respeito ao mérito, ao estabelecer um mínimo de docentes – garantido a predominância da categoria – em colegiados de IES públicas:

¹²² É caso da UnC: “Art. 2º, **Parágrafo Único**. Para cumprimento de seus fins, a UnC assegura à comunidade universitária plena liberdade de ensino, de pesquisa e de extensão, garantindo a pluralidade a todas as correntes de conhecimento, sendo vedadas a subordinação e a discriminação de qualquer natureza.”

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes. (BRASIL, 1996)

Pode-se identificar o princípio do mérito em inúmeras outras situações que envolvem o ensino superior, como na exigência de um terço de mestres e doutores para o credenciamento universitário, na prática da remuneração diferenciada conforme a titulação dos docentes, na exigência de titulação mínima para acesso a editais que definem quem faz determinadas modalidades de pesquisa e extensão nas instituições.

Nas normas internas das universidades objeto desta pesquisa podem ser encontradas as soluções institucionais únicas que cada uma delas construiu ao longo da sua história, combinando suas concepções de como se devem dar os processos de gestão interna com as características inerentes a uma instituição universitária. A leitura dos seus estatutos e regimentos deverá mostrar em que medida a meritocracia realmente se harmoniza com princípios democráticos na gestão das universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado.

4.4.2 Escolha dos dirigentes

Da análise dos estatutos e regimentos das universidades catarinenses e de suas fundações mantenedoras, verifica-se a existência de diversos sistemas de escolha dos dirigentes, livremente estabelecidos por essas instituições, no pleno exercício de sua autonomia, mais especificamente em sua dimensão de autonomia administrativa. Os diferentes sistemas eleitorais resultam das infinitas possibilidades de combinarem-se os princípios democráticos e meritocráticos, dando mais peso ora para um, ora para outro princípio. Inicialmente, é possível falar

que a eleição pode ser direta (quando todos os membros da comunidade acadêmica têm o direito de votar – em nenhuma o voto é obrigatório) e indireta, quando a escolha dos candidatos é feita por um colégio eleitoral.

Em caso de a eleição ser direta, temos em Santa Catarina três sistemas de escolha: voto paritário, proporcional e voto igual para todos.

O voto paritário é o sistema onde alunos, professores e funcionários têm o direito de votar, sendo que cada segmento tem peso igual a um terço.

O voto proporcional é o sistema de votos onde alunos, professores e funcionários têm o direito de votar, mas a cada segmento da comunidade interna é atribuído um peso diferenciado (por ex.: professores 70%, alunos 15% e funcionários 15%).

O voto igual para todos, comumente chamado de universal, é o sistema de voto onde não há distinção alguma quanto ao segmento a que pertença o eleitor, valendo a regra de “um homem: um voto”, seja ele estudante, professor ou funcionário.

Não existe consenso quando se coloca o problema do quão democrática deve ser a gestão de uma universidade¹²³. Ao analisarmos a gestão de uma organização específica, é fundamental compreender qual o seu princípio fundador. Quando se trata de uma universidade, a reivindicação de uma gestão democrática deve combinar-se com a meritocracia, inerente e definidora deste tipo de organização. Ainda que não seja possível adotar um posicionamento com pretensões objetivas e definitivas sobre esta questão, é certo que se pode afirmar que em todos os casos verificados existe, em maior ou menor grau – na prática às vezes em baixíssimo grau –, a preocupação de compor os princípios democráticos e meritocráticos. Mesmo onde se aplica a mais radical fórmula de eleição, com a adoção do voto direto e igual para todos, a estipulação estatutária dos requisitos para o registro da candidatura a reitor contempla exigências baseadas no mérito acadêmico. Ou seja, ainda que os votantes se igualem – o que já parece inadmissível para um

¹²³

Há quem seja radicalmente contra eleições diretas para reitor: “A pregação do voto direto na sucessão de um dirigente acadêmico não teve, e jamais terá, o caráter representativo que sempre alcançou nas decisões da sociedade civil. Espera-se, em nome da racionalidade e das melhores experiências, que este discurso equivocado, cada vez mais frágil, em breve seja definitivamente esquecido.” (MARCOVITCH, p. 78). Na verdade, são muitos os docentes que comungam desta visão, ainda que nem todos tenham coragem de expressá-la em público, em especial em universidades que adotam o voto igual para todos.

grande número de docentes – somente professores minimamente qualificados e com tempo mínimo de vínculo profissional na IES podem candidatar-se.

Por outro lado, ainda reiterando a intenção de não emitir juízos definitivos sobre qual dos sistemas seria o mais adequado para a gestão de uma universidade que se pretenda comunitária, pode-se adiantar que, de acordo com os referenciais teóricos aqui adotados têm-se a posição de que a eleição direta é mais democrática que a indireta, e de que a eleição direta com voto igual para todos é mais democrática que as eleições paritárias e proporcionais. **A questão de definir qual o melhor sistema a ser aplicado numa organização universitária deixa-se em suspenso e deve, acredita-se, ser resolvida por cada instituição de acordo com seus valores e sua trajetória histórica.**

A pesquisa sobre a eleição dos dirigentes nos estatutos e regimentos das universidades comunitárias levantou as normas que definem como são escolhidos os seus principais gestores. Cada instituição se configura com uma determinada estrutura, mas em todas encontramos um líder máximo – o reitor; um dirigente da unidade básica que normalmente é o curso de graduação – o coordenador de curso; e um dirigente intermediário, situado entre o coordenador de curso e as pró-reitorias, que recebe uma denominação em cada instituição.

Para compreender como são eleitos os reitores das universidades foi necessário fazer a interpretação dos seus estatutos em constante exercício sistemático de interpretação das normas das fundações mantenedoras, pois em alguns casos os reitores são os diretores presidentes das fundações. Esta não é uma tarefa simples, pois, em ao menos duas situações, as normas estatutárias das fundações parecem ter sido redigidas com o propósito de ludibriar seus leitores mais apressados. Veja-se o caso da UNISUL, na leitura direta de dispositivos do estatuto da Fundação UNISUL e do Estatuto da Universidade:

Art. 29. O Presidente e o Vice-Presidente da Fundação Unisul são eleitos pelo Colégio Eleitoral da Fundação Unisul, em eleição com chapa vinculada, nos termos da lei e deste estatuto para um mandato de 6 (seis) anos, vedada a recondução consecutiva.

§ 1º A escolha do Reitor e Vice-Reitor da Unisul se dá no mesmo processo eleitoral do Presidente e Vice-Presidente da Fundação Unisul, nos mesmos moldes e com o mesmo

mandato, em chapa vinculada àquela mencionada no caput deste artigo.

§ 2º É vedada a acumulação dos cargos mencionados no caput e § 1º deste artigo, sob qualquer hipótese. (FUNDAÇÃO UNISUL, Estatuto)

Art. 12, § 2º O Reitor e o Vice-Reitor são, respectivamente, o Presidente e o Vice-Presidente da Fundação Unisul, eleitos, em chapa vinculada, na forma estabelecida pelo estatuto desta. (Estatuto UNISUL)

Este deve ser um ótimo exemplo de antinomia insolúvel, de acordo com Bobbio (1993). Menos grave, do ponto de vista da Teoria Geral do Direito, na UNIVALI, a redação de dispositivo do estatuto da fundação também induz a pensar que Reitor e Presidente são pessoas distintas:

Art. 23. O CAS terá a seguinte composição:

I - Presidente da Fundação UNIVALI, que o presidirá;

II - Reitor da UNIVALI;

[...]

Art. 33. O Presidente da Fundação UNIVALI será eleito concomitantemente com o Reitor da Universidade do Vale do Itajaí, para um mandato de 4 (quatro) anos, cabendo a ele a escolha do Vice-Presidente e do Tesoureiro.

Enquanto o estatuto da universidade assim dispõe:

Art. 24, § 1º O candidato ao cargo de Reitor deverá candidatar-se, também, ao cargo de Presidente da Fundação UNIVALI.

O quadro abaixo mostra as situações onde reitor da universidade é a mesma pessoa que o presidente da fundação.

Quadro 20 – Coincidência de dirigentes máximos da fundação e da universidade

FUCRI/UNESC	Presidente da Fundação é o Reitor da Universidade
-------------	---

Fundação UNISUL/UNISUL	Presidente da Fundação é o Reitor da Universidade
Fundação UNIPLAC/UNIPLAC	Presidente da Fundação NÃO é o Reitor da Universidade
Fundação UNIVALI/UNIVALI	Presidente da Fundação é o Reitor da Universidade
FUNOESC/UNOESC	Presidente da Fundação NÃO é o Reitor da Universidade
FUnC/UnC	Presidente da Fundação NÃO é o Reitor da Universidade
FUNDESTE/UNOCHAPECÓ	Presidente da Fundação NÃO é o Reitor da Universidade
FUNIARP/UNIARP	Presidente da Fundação NÃO é o Reitor da Universidade
FURJ/UNIVILLE	Presidente da Fundação é o Reitor da Universidade

Fonte: (UNISUL, [s/d]); (FUNDESTE, 2007); (FURJ, 1998b); (UNIVALI, 2004a); (UNIPLAC, 1999); (UNOCHAPECÓ, 2010a); (FUCRI, 2006); (UNIARP, [s/d]) e (UNC, [s/d]).

Vê-se que das nove universidades investigadas, cinco concentram na mesma pessoa a figura do presidente da fundação e do reitor da universidade.

No quadro abaixo consta o rol dos principais dirigentes das universidades comunitárias catarinenses, com a forma de escolha adotada em cada uma delas de acordo com seus regimentos e estatutos.

Quadro 21 – Dirigentes universitários e formas de escolha

Instituição	Cargo	Forma de escolha
UNESC ¹²⁴	Reitor	Eleito voto direto e igual para todos (mandato de quatro anos permitida uma recondução)
	Diretor de Unidade Acadêmica	Indicado pelo reitor (s/ mandato)

¹²⁴ Estatuto da UNESC.

	Coordenador de Curso de Graduação	Eleito por alunos e professores com voto direto e igual para todos (mandato de três anos, permitida uma recondução)
UNIPLAC ¹²⁵	Reitor	Eleito voto direto e igual para todos (mandato de quatro anos permitida uma recondução)
	Chefe de Departamento	Eleito por colégio eleitoral (professores do depto. mais representação discente junto ao depto.) para mandato de dois anos permitida uma recondução.
	Coordenador de Curso de Graduação	Eleito por alunos e professores do curso para mandato de dois anos permitida uma recondução.
UNISUL ¹²⁶	Reitor	Eleito por voto indireto, colégio eleitoral restrito, mandato de seis anos e vedada a reeleição.
	Coordenador de Unidade de articulação acadêmica	Indicado pelos coordenadores de curso de graduação pertencentes à Una.
	Coordenador de Curso de Graduação	Eleito pelos professores (peso 70%) e alunos (30%) do curso para um mandato de três anos com uma recondução permitida.
UNIVALI ¹²⁷	Reitor	Eleito por voto indireto, colégio eleitoral restrito, mandato de quatro anos permitida uma recondução.
	Diretor de Centro de Educação	Indicado pelo reitor, sem mandato.
	Coordenador de Curso de Graduação	Indicado pelo Diretor de Centro, sem mandato.

¹²⁵ Estatuto da Universidade do Planalto Catarinense – UNIPLAC, aprovado em 24 de março de 1999.

¹²⁶ Estatuto da Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL.

¹²⁷ Estatuto da UNIVALI, aprovado pela Resolução 079/CONSUN/04, de 21 de setembro de 2004.

UNOESC ¹²⁸	Reitor	Eleição por voto indireto, colégio eleitoral restritíssimo ¹²⁹ , mandato de quatro anos permitida uma recondução.
	Vice-reitor de campus	Nomeado pelo Reitor a partir de lista tríplice fornecida pelo Conselho de Gestão do campus.
	Coordenador de Curso de Graduação	Eleição entre professores (peso 70%) e alunos do curso (peso de 30%). ¹³⁰
UnC ¹³¹	Reitor	Eleição indireta, colégio eleitoral restritíssimo (24 integrantes ¹³²), mandato de quatro anos, sem recondução consecutiva.
	Pró-reitor de campus ¹³³	Indicação do Reitor, sem mandato.
	Coordenador de Curso de Graduação	Indicação do pró-reitor de campus, sem mandato.
UNIARP ¹³⁴	Reitor	Eleição indireta, colégio eleitoral restritíssimo (37 integrantes), mandato de quatro anos sem reeleição.
	Pró-reitor de campus	Indicação do Reitor, sem mandato.
	Coordenador de Curso de Graduação	Indicação do pró-reitor de campus, sem mandato.

¹²⁸ Estatuto da Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC, aprovado pela Resolução 8/ASSEMBLÉIA GERAL/2007, de 19 de dezembro de 2007.

¹²⁹ Artigo 22 do Regimento Interno da FUNOESC, “**Art. 22.** O Reitor da Universidade será escolhido por voto secreto pelos membros da Assembléia Geral da Fundação, dentre uma lista de até três nomes indicados por um colegiado especial composto pelos membros dos Conselhos de Gestão de cada um dos campi da Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC, dos municípios de Joaçaba, São Miguel do Oeste, Videira e Xanxerê, mais o Reitor e os Vice-Reitores sediados na Reitoria, reunidos, de forma conjunta, para essa finalidade.”

¹³⁰ Artigo 19, parágrafo único do Regimento da UNOESC, com última alteração pela Resolução nº: 202/CONSUN/2010.

¹³¹ Regimento Geral da Universidade do Contestado.

¹³² Artigo 16 do Regimento Geral da Universidade do Contestado.

¹³³ Competências do pró-reitor de *campus* estabelecidas no artigo 23, VIII do Regimento Geral da Universidade do Contestado: “Designar e exonerar o Coordenador Acadêmico, Coordenador de Administração e Planejamento, Coordenador de Área, Coordenador de Curso de Graduação e Sequencial, Coordenador de Estabelecimento de Educação Básica e Profissional.”

¹³⁴ Regulamento Geral da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe – UNIARP.

UNIVILLE ¹³⁵	Reitor	Eleição por voto direto e proporcional: professores (70%), alunos (25%) e funcionários (5%).
	Chefe de Departamento	Eleito para mandato de dois anos permitida uma recondução, por professores do departamento (70%) e representantes discentes no departamento (30%).

Fonte: (UNISUL, [s/d]); (FUNDESTE, 2007); (FURJ, 1998b); (UNIVALI, 2004a); (UNIPLAC, 1999); (UNOCHAPECÓ, 2010a); (FUCRI, 2006); (UNIARP, [s/d]) e (UnC, [s/d]).

Dos dados supra em relação à escolha do reitor, percebe-se que das nove IES analisadas apenas duas apresentam a opção pelo voto direto e igual para todos (UNESC e UNIPLAC). A maioria das IES opta pelo sistema de voto indireto, com colégios eleitorais definidos cada um ao seu modo de acordo com seus estatutos e regimentos internos. Somente duas instituições optaram pelo voto direto e proporcional (UNIVILLE e UNOCHAPECÓ).

No que diz respeito aos coordenadores de curso de graduação, a escolha é feita diretamente por alunos e professores, com voto igual para todos, em duas instituições: UNESC e UNIPLAC. O voto direto e proporcional é utilizado em três universidades: UNISUL, UNOESC e UNOCHAPECÓ. Três universidades adotam a indicação sem mandato por superior hierárquico: UNIVALI, UnC e UNIARP. A UNIVILLE não apresenta em seus estatutos e regimentos a figura do coordenador de curso.

Os dirigentes intermediários são eleitos por colégio eleitoral em duas instituições, a UNIPLAC e a UNISUL. Adotam o voto direto e proporcional outras duas IES: UNIVILLE e UNOCHAPECÓ. Nas demais IES, os dirigentes intermediários são escolhidos por indicação de superior hierárquico.

¹³⁵

Estatuto da Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ, Aprovado pela Resolução 07/98 de 16 de dezembro de 1998 do Conselho de Administração. Alterado pelas Resoluções 08/01, 09/01, 16/04 e 32/05 do Conselho de Administração e 31/04 e 37/05 do Conselho Universitário; Estatuto da UNIVILLE, Aprovado pela Resolução 07/98 de 16 de dezembro de 1998 do Conselho de Administração e pela Resolução 19/98 de 16 de dezembro de 1998 do Conselho Universitário e alterado pelas resoluções 18/00, 20/03, 31/04 e 37/05 do Conselho Universitário e pelas Resoluções 10/00, 16/04 e 32/05 do Conselho de Administração.

A análise dos dados sobre os procedimentos de escolha dos dirigentes nas universidades catarinenses revela que as instituições apresentam grandes diferenças na implantação dos mecanismos de gestão, o que leva algumas delas a se distanciarem muito do que se poderia denominar como gestão democrática. Mesmo com a análise repousando apenas em aspectos formais puramente normativos, é possível detectar instituições onde a combinação de escolha do reitor por colégio eleitoral restrito com mecanismos exclusivos de indicação dos demais dirigentes produz, na verdade, uma significativa concentração de poder nas mãos de poucas pessoas. São evidentemente os casos da UNIVALI, UnC e UNIARP. No quesito escolha dos dirigentes, feita a partir apenas do ponto de vista exclusivamente formal, as instituições que mais aprofundam a gestão democrática são indubitavelmente a UNESC e a UNIPLAC, sendo esta última a formalmente mais democrática.

Outro dado que merece registro para a análise da gestão democrática é o índice de controle direto que o reitor da universidade possui sobre aqueles que votam no processo de escolha do reitor. Tendo claro que num regime de contratação sem estabilidade empregatícia, caso das IES estudadas, é o reitor que define, em última instância, a permanência ou não de professores¹³⁶ e funcionários, pode-se classificar as universidades conforme o nível de sujeição existente entre eleitores e reitoria. Assim, as universidades que adotam o voto direto e igual para todos têm um índice de sujeição mais baixo – quem vota o faz por ser integrante da comunidade em geral – que aquelas instituições onde o voto é indireto e a pertença ao colégio eleitoral se deve à exclusiva nomeação do Reitor.

Como as normas das instituições estabelecem mecanismos complexos e critérios que não possibilitam a antevisão da composição exata dos seus colégios eleitorais, a classificação das IES se deu a partir da noção de ausência da condição de eleitores indicados (0%), presença de eleitores indicados e elevada presença de eleitores indicados pelo reitor.

¹³⁶ Situação agravada enormemente pela adoção generalizada do regime de contratação horista, em que o professor nunca sabe qual será sua carga horária e remuneração a cada período letivo. Uma situação que coloca os docentes em posição de submissão ao poder institucional renovada a cada semestre.

Quadro 22 – Índice de controle direto do Reitor sobre a composição do colégio eleitoral

UNESC	0%
UNIPLAC	0%
UNISUL	Existem membros do colégio eleitoral cuja presença se deve à indicação do Reitor.
UNIVALI	Existe um número elevado de membros do CE cuja presença se deve à indicação do Reitor.
UNOESC	Existem membros do CE cuja presença se deve à indicação do Reitor, mas sua participação é variável e de difícil mensuração.
UnC	Existem membros do CE cuja presença se deve à indicação do Reitor, mas sua participação é variável e de difícil mensuração.
UNIARP	Existem membros do CE cuja presença se deve à indicação do Reitor, mas sua participação é variável e de difícil mensuração.
UNIVILLE	0%
UNOCHAPECÓ	0%

Fonte: (UNISUL, [s/d]); (FUNDESTE, 2007); (FURJ, 1998b); (UNIVALI, 2004a); (UNIPLAC, 1999); (UNOCHAPECÓ, 2010a); (FUCRI, 2006); (UNIARP, [s/d]) e (UnC, [s/d]).

Para que esta abordagem não incorra no pecado normativista, de contentar-se apenas com o que dizem normas contidas em estatutos (que em alguns casos podem se assemelhar às folhas de papel de Lassalle (1998)), parece necessário verificar como foram as últimas eleições nas instituições ora analisadas, de modo a escutar se nelas as regras eleitorais proporcionam, junto com outros elementos organizacionais, o vicejar de um verdadeiro debate de projetos de gestão diferenciados, o que seria um dos elementos que, para Mouffe (1999), configuram um pluralismo agonístico, característica de sociedades democráticas.

A verificação aqui será apenas das eleições para os dirigentes máximos das instituições estudadas.

Quadro 23 – Universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado e apresentação de chapas nas últimas eleições para reitor

IES	Histórico
1) UNESC	Última eleição: duas chapas.
2) UNIPLAC	Última eleição: três chapas.
3) UNISUL	Última eleição: chapa única.
4) UNIVALI	Última eleição. chapa única.
5) UNOESC	Chapa única.
6) UnC	Última eleição: chapa única.
7) UNOCHAPECÓ	Última eleição: chapa única.
8) UNIARP	?
9) UNIVILLE	Última eleição: chapa única.

Fonte: Estas informações foram retiradas de sítios de jornais locais ou das próprias instituições, conforme segue. <http://www.unesc.net/eleicoes/>. http://www.notisul.com.br/n/geral/eleicoes_para_reitoria_da_unisul_transicao_omeca_segunda_feira-11999; <http://www.clicrbs.com.br/especial/sc/dcnasaladeaula/19,0,2806757,Mario-Cesar-dos-Santos-e-eleito-reitor-da-Univali.html>; http://www.uniplac.net/noticias/index.php?id_noticia=867; http://www.acafe.org.br/new/index.php?endereço=ver_noticia.php&idnoticia=66; <http://www.portaldecanoinhas.com.br/noticias/3448>; <http://www.sintufsc.ufsc.br/wordpress/?p=376>; <http://www.clicrbs.com.br/diariocatarinense/jsp/default.jsp?uf=2&local=18&seccion=Pol%C3%ADtica&newsID=a3036554.xml>. Todos acessados em 03 out. 2011.

Para que se possa avaliar o significado que estes dados representam em termos de gestão democrática nas universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado é importante realizar a comparação com o que ocorre nas universidades públicas de direito público de Santa Catarina. Primeiramente, conheçam-se os sistemas eleitorais adotados por essas instituições para a escolha de seus reitores.

Quadro 24 – Universidades catarinenses públicas de direito público e seus sistemas de escolha dos dirigentes máximos

UFSC	Eleição direta Voto paritário.
UDESC	Eleição direta, voto proporcional. 50%+25+25%
FURB	Eleição direta e proporcional. 70%-15%-15%

Fonte: <http://noticias.ufsc.br/2011/11/30/oposicao-surpreende-e-vence-eleicao-para-a-reitoria-da-ufsc/>, acesso em: 4 fev. 2012; http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/778/apuracao_final_eleicoes_2011_reitoria_udesc.pdf, acesso em 3 de fev. 2012; <http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/noticia/2010/09/joao-natel-vence-as-eleicoes-para-a-reitoria-da-furb-de-blumenau-3036554.html>, acesso em 2 fev. 2012.

Percebe-se que as universidades catarinenses públicas de direito público não optaram pela escolha direta com voto igual para todos, mas por sistemas de voto direto proporcional e paritário. Não há sistema de voto indireto, com colégio eleitoral restrito. Veja-se agora como foram as últimas eleições nessas IES.

Quadro 25 – Universidades catarinenses públicas de direito público e apresentação de chapas nas últimas eleições para reitor

IES	Histórico
UFSC	Última eleição (2011): cinco chapas.
UDESC	Última eleição (2011): duas chapas.
FURB	Última eleição (2010): três chapas

Fonte: <http://noticias.ufsc.br/2011/11/30/oposicao-surpreende-e-vence-eleicao-para-a-reitoria-da-ufsc/>, acesso em: 4 fev. 2012; http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/778/apuracao_final_eleicoes_2011_reitoria_udesc.pdf, acesso em 3 de fev. 2012; <http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/noticia/2010/09/joao-natel-vence-as-eleicoes-para-a-reitoria-da-furb-de-blumenau-3036554.html>, acesso em 2 fev. 2012.

A comparação dos dados de sistemas eleitorais nas universidades catarinenses de direito privado com as instituições congêneres de direito público e a verificação dos dados das últimas

eleições para o cargo de reitor permitem chegar a algumas conclusões. Em primeiro lugar, dentre as universidades mantidas por fundações de direito privado, apenas duas tiveram disputa efetiva no último pleito para reitor: a UNIPLAC e a UNESC. Justamente as duas instituições deste tipo que adotam o sistema de voto direto, universal e igual para todos. Nos demais casos, seja com colégios eleitorais ou com voto direto e proporcional, vigoraram eleições de chapa única.

Enquanto isso, nas IES de regime jurídico público, com sistemas eleitorais de voto direto paritário ou proporcional, houve disputa efetiva de projetos de universidade, com a apresentação de mais de uma chapa em todos os casos. Essas instituições se caracterizam por adotarem o regime jurídico de direito público, que estabelece a estabilidade de emprego nas relações de trabalho. Diante disso, parece claro que o sistema eleitoral é um fator menos decisivo do que a estabilidade empregatícia para que se estabeleça um verdadeiro debate democrático nas universidades. É que a estabilidade, por afastar a possibilidade de eliminação dos inimigos por meio da demissão, possibilita a configuração institucional do espaço agonístico, onde os divergentes efetivamente podem se enxergar mutuamente como adversários, mas não como inimigos.

Por outro lado, ausente a estabilidade de emprego, o sistema eleitoral do voto direto universal e igual para todos foi o que garantiu, nas últimas eleições, o estabelecimento do debate democrático nas IES de regime privado. E a combinação de ausência de estabilidade empregatícia com sistemas eleitorais mais restritivos acabou por produzir eleições de chapa única, que não exprimem adequadamente a noção de gestão democrática e, se repetidas no tempo, como é o caso de algumas das instituições estudadas, pode levar a uma verdadeira oligarquização das universidades catarinenses.

Em todo caso, cumpre salientar que a existência de um sistema eleitoral democrático e mesmo o fato de uma instituição ter em seus pleitos eleitorais a presença constante de duas chapas não implica que não possa haver regressões políticas. Aqui vale a advertência de Lefort (1983), que afirmou ser a democracia é a única forma de sociedade capaz de engendrar com seus mecanismos intrínsecos a sua própria destruição. Mouffe afirma no mesmo sentido que:

La democracia es frágil y algo nunca definitivamente adquirida, pues no existe 'umbral de democracia' que, una vez logrado, tenga garantizada para siempre su

permanência. Por tanto, se trata de uma conquista que hay que defender constantemente. (1999, p. 18)

Infelizmente não são incomuns as notícias sobre demissões motivadas por razões políticas nas ICES catarinenses (SIEWERDT, 2010, p. 271). O Poder Judiciário Trabalhista tem recebido ações em que se discutem situações deste gênero, e reconhecido a existência da prática da demissão discriminatória:

INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL.

ASSÉDIO MORAL.

A conduta abusiva da empresa violadora dos direitos da personalidade que atenta, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade, a integridade física ou psíquica do trabalhador, ameaçando o seu emprego ou degradando o meio ambiente do trabalho, configura assédio moral e enseja o pagamento de indenização a título de danos morais, nos termos dos arts. 5º, X, da CF e 186 do Código Civil.

[...]

Compulsando os autos verifico terem sido juntadas várias provas que corroboram o que as testemunhas ouvidas afirmaram em seus depoimentos, no sentido de que houve, sim, assédio moral coletivo, com perseguições e ameaças de dispensa, contra aqueles que apoiaram ou apoiassem a chapa eleitoral contrária (chapa 2) àquela da qual os diretores da Coordenadoria da instituição participavam (chapa 1).

[...]

Assim, por todo o exposto, entendo que, ao contrário do que decidiu o Juízo *a quo*, ter ocorrido, sim, dispensa discriminatória da autora sucessiva ao assédio moral sofrido por ela, em face dos funcionários que estavam apoiando a chapa 2 (chapa contrária àquela dos diretores da instituição de ensino), ainda que de forma coletiva e posteriormente de forma individualizada, dispensando de forma “imotivada” um a um os funcionários e os professores que não desistiram de apoiar a chapa contrária, incluindo-se nestes a autora. (TRT12, RO Nº 0003484-35.2010.5.12.0027/2011)

A vivência de uma democracia interna nas ICES pressupõe não uma uniformidade de ideias e ações no seio de uma comunidade concebida como artificialmente homogênea – o “povo-um” de que fala Lefort (1983, p. 34) – e totalmente representada na figura do líder ou líderes – ainda que eleitos democraticamente –, mas justamente a convivência de pessoas portadoras de diferentes visões de mundo e de projeto institucional em nome de interesses comuns pactuados cotidianamente em relações pulverizadas de consenso e dissensos democráticos. A existência de demissões formalmente “sem justa causa” nas ICES mas, na verdade, motivadas por divergências ideológicas ou resultantes de posicionamentos considerados afrontosos aos detentores momentâneos da gestão institucional, fere diretamente um dos fundamentos de configuração de um pluralismo jurídico emancipatório, a ética de alteridade, que pressupõe a emancipação humana a partir do respeito à autonomia individual e coletiva. O novo sujeito coletivo é pensado no pluralismo jurídico não como um ente homogêneo, mas sim como uma articulação de pessoas livres que, em busca da satisfação de necessidades humanas fundamentais se move a partir de consensos mas também de dissensos (WOLKMER, 2001, p. 262) que a prática da exclusão de professores e funcionários por motivos políticos nega diretamente, pois sua repetição no tempo invalida a legitimidade dos consensos obtidos em clima de medo de expressar-se e elimina os dissensos.

Resta agora verificar o outro polo de implantação dos mecanismos de gestão democrática, ou seja, como as normas internas regulamentam as condições para as candidatura ao cargo máximo das instituições, momento por excelência onde o princípio democrático pode ser modulado por preocupações legítimas de ordem meritocrática.

Quadro 26 – Requisitos para concorrer ao cargo de Reitor

UNESC	Art. 24 do Estatuto da FUCRI. (1) 5 anos de vínculo empregatício com a entidade; (2) Ser docente do quadro regular (titulação mínima: especialista)
UNIPLAC	Art. 54 do Estatuto da Universidade.

	(1) 4 anos de vínculo empregatício com a entidade; (2) Ser docente do quadro regular (especialista).
UNISUL	Art. 30 do estatuto da fundação. (1) 7 anos de vínculo empregatício com a entidade; (2) Ser docente do quadro regular tempo integral (especialista).
UNIVALI	(1) 8 anos de vínculo empregatício com a entidade; (2) Docente do quadro regular inscrito na Previdência complementar da F. Univali; (3) Titulação mínima de mestre.
UNOESC	(1) 5 anos de vínculo empregatício com a entidade; (2) Docente com titulação mínima de mestre.
UnC	(1) 5 anos de vínculo empregatício com a entidade; (2) Docente do quadro regular (especialista).
UNIARP	(1) Comprovação de experiência em administração de serviços educacionais em nível superior.
UNIVILLE	(1) 4 anos de vínculo empregatício com a entidade; (2) Docentes do quadro regular (especialista)
UNOCHAPECÓ	(1) 4 anos de vínculo empregatício com a entidade; (2) Docente mestre.

Fonte: (FUCRI, 2008); (UNIPLAC, 1999); (FUNDAÇÃO UNISUL, [s/d]); (UNIVALI, 2004); (FUNDESTE, 2007); (UNC, [s/d]); (UNIARP, [s/d]); (FURJ, 1998b); (UNOCHAPECÓ, 2010a)

A análise dos dados recolhidos das normas internas das instituições estudadas mostra uma preocupação clara em modular o princípio democrático com o estabelecimento de critérios de competência profissional e acadêmica para os interessados em pleitear as posições máximas das universidades. Todas as IES estabelecem algum tipo de critério objetivo para os pleiteantes, com exceção da UNIARP, que pede apenas a comprovação de experiência em gestão de ensino superior, com redação vaga e carregada de alta dose de insegurança jurídica.

Todas as IES, com exceção da UNIARP, estabelecem que apenas professores podem exercer a reitoria, excluídos, portanto, os funcionários, estudantes e membros da comunidade externa com representação em conselhos (podem votar mas não ser votados). Em todos os casos, com exceção da UNIARP, há a exigência de um período

mínimo de viência institucional, que varia de quatro a oito anos. No quesito titulação, somente a UNIVALI, UNOESC e UNOCHAPECÓ exigem o título de mestre, as demais restam satisfeitas com o grau de especialista. Chama a atenção o fato de que nenhuma instituição exige o grau máximo de doutor para o cargo de reitor, o que amplia as possibilidades de participação dos docentes de cada IES.

4.4.3 Colegiados internos

Como dito anteriormente, as universidades são estruturadas de forma dual, e a cada órgão executivo existente corresponde uma instância colegiada com composição e atribuições específicas. A gestão democrática se materializa também na forma como se configuram e atuam os conselhos das universidades, pois esses órgãos colegiados cumprem funções legislativas, de fiscalização e recursais, estando, ao menos em tese, o poder dos dirigentes submetido aos ditames das normas emanadas desses órgãos, e sempre obrigados a lhes prestar contas.

Também nos conselhos, cada instituição realizará uma peculiar composição entre princípio democrático e princípio do mérito, incluindo representantes de diferentes setores da comunidade universitária. Em virtude da necessidade de delimitação, a pesquisa tratará somente do colegiado máximo das universidades estudadas, o Conselho Universitário.

O Conselho Universitário é o colegiado maior da universidade, o que detém as competências últimas no âmbito da entidade mantida. Sua composição é feita de tal modo que nele prevaleçam os docentes, seguindo orientação da LDB, mas contendo uma representação que não corresponde à força numérica dos variados segmentos da comunidade universitária. No quadro abaixo, consta a composição dos conselhos universitários das nove instituições estudadas.

Quadro 27 – Presença dos segmentos da comunidade universitária na composição do Conselho Universitário

Instituição	Representantes Reitoria	Gestores	Alunos	Funcionários	Professores	Comunidade
UNISUL	X	X	X	X	X	X
UNOESC	X		X	X	X	
UNIVILLE	X	X	X	X	X	X

UNIVALI	X	X	X	X	X	X
UNIPLAC	X	X	X	X	X	X
UNOCHAPECÓ	X		X	X	X	
UNESC	X	X	X	X	X	X
UNIARP	X	X	X	X	X	
UnC	X	X	X	X		

Fonte: (UNISUL, [s/d]); (FUNDESTE, 2007); (FURJ, 1998b); (UNIVALI, 2004a); (UNIPLAC, 1999); (UNOCHAPECÓ, 2010a); (FUCRI, 2006); (UNIARP, [s/d]) e (UnC, [s/d]).

Pode-se concluir que a maioria das universidades possui um conselho universitário com composição que inclui, de maneira ampla, os segmentos da comunidade universitária, contemplando a administração superior, os gestores intermediários, professores, funcionários e alunos, assim como representantes da comunidade externa.

4.4.4 Gestão democrática e governo eletrônico

Como visto, Wolkmer indica que a formação de uma esfera pública ampliada, requisito importante para a caracterização de um novo sujeito coletivo, passa pela adoção de procedimentos que envolvam descentralização, participação e democratização (2001, p. 248). Certamente, uma linha de evolução da gestão democrática nas universidades comunitárias se abre com o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação nos últimos anos. Em seu recente livro, Perez Luño¹³⁷ analisa o impacto nas novas tecnologias – NT – no âmbito da participação política dos cidadãos e chama a democracia impactada pelas NT de “teledemocracia”. O autor espanhol propõe que a assimilação das NT nos processos democráticos pode se dar de duas formas, uma que chama forte e outra mais débil. O que chama de versão débil consiste na utilização de ferramentas tecnológicas para o fortalecimento da democracia parlamentar, com medidas que permitiriam maior transparência dos atos do parlamento e uma maior interação entre representantes e representados (2004, p. 54).

¹³⁷ Sobre o tema ver também: SANCHEZ BRAVO, 2010 e SANCHEZ i PICANYOL, 2008.

A versão forte consistiria na utilização das NT para efetivar práticas de democracia direta, que veriam sua utilização facilitada com a chegada das novas ferramentas de comunicação e informação eletrônica. Com a chegada das NT, cairia por terra o grande argumento moderno contra a “democracia dos antigos”, de que a democracia não seria possível num país de grandes dimensões e enormes contingentes populacionais, pois computadores, internet e celulares estão dia a dia encurtando distâncias e permitindo comunicação em “tempo real”.

O citado autor aponta várias características positivas da teledemocracia nascente para uma democracia forte: (1) fortalecimento do poder democrático real e efetivo; (2) deslocamento do protagonismo político dos partidos para os cidadãos; (3) diminuição das disfunções dos sistemas eleitorais; (4) correção das distorções da representação política; (5) diminuição da manipulação da opinião pública (PEREZ LUÑO, 2004, p. 73-85). Ainda que veja vantagens no advento da teledemocracia, o autor espanhol destaca que existem obstáculos concretos à sua plena realização que ainda deverão ser superados com políticas públicas direcionadas, como é o caso da exclusão digital. É fato que, apesar das generalizadas celebrações de um mundo sem fronteiras conectado pela internet, a maioria absoluta das pessoas do mundo todo ainda não tem condições de acesso a estas NT, o que só se dará com a superação de diversos problemas ligados diretamente à desigualdade social, como o analfabetismo, acesso à energia elétrica, acesso a computadores, acesso à internet etc.

Desta forma, mesmo que se concorde que as NT têm um poder de aprofundar a experiência democrática, ainda se está distante do momento em que se poderá testemunhar uma democracia nacional que conte com a participação efetiva de todos os cidadãos conectados com os processos decisórios – como numa ágora virtual – por meio das NT. Ademais, vale lembrar que a democracia surge apoiada em dois princípios fundamentais, a isonomia (igualdade dos cidadãos diante da lei e na polis) e a isegoria (direito de defender suas ideias em público). Se é certo que as NT facilitam enormemente o ato mecânico de votar, ainda não está tão evidente que o livre debate de ideias será fortalecido com as novas ferramentas da tecnologia da informação.

Viu-se que (1) a gestão democrática é elemento constitutivo de uma universidade que se quer comunitária e que, portanto, a escolha de seus dirigentes e seus processos de legiferação interna – no exercício mesmo de sua autonomia universitária – podem e devem ser pautados por princípios democráticos e republicanos e (2) que o fenômeno

democrático está a sofrer o impacto das novas tecnologias da informação e comunicação que podem colaborar concretamente com o aprofundamento das experiências de exercício da cidadania política, em que pese terem que superar uma série de importantes obstáculos decorrentes da desigualdade social imperante na maioria dos países do globo.

Por outro lado, quer-se assinalar aqui que, se no âmbito de uma nação as dificuldades de visualização de uma teledemocracia plena e efetiva se apresentam consistentemente, pode-se visualizar um fecundo campo de possibilidades para o desenvolvimento de experiências democráticas na gestão das universidades comunitárias. Por um lado, o espectro da desigualdade social presente em todo um país se apresenta atenuado entre integrantes de uma comunidade acadêmica, sejam eles funcionários, estudantes ou professores. Por outro lado, os dados que se podem verificar de exclusão digital em nível nacional se apresentam de forma bastante diversa na realidade dos integrantes de uma comunidade universitária, seja em virtude de iniciativas individuais para acesso à rede mundial de computadores, seja a partir da disseminação de laboratórios de informática, exigência das autoridades educacionais que as IES são obrigadas a cumprir.

Fundamental destacar também, neste momento, que as Instituições de Ensino Superior têm realizado um esforço no sentido de desenvolver ferramentas de informática avançadas para utilização como apoio para as atividades pedagógicas envolvendo seus docentes e discentes, de modo que nos últimos anos, mesmo se falando apenas em ensino presencial, as aulas ministradas em diversas disciplinas das ICES contam com o suporte de ambientes virtuais estruturados (FIÚZA et al., 2009, p. 4). Esses ambientes virtuais possibilitam uma interação e interlocução mais intensa entre professores e alunos em suas atividades acadêmicas, tendo o potencial de enriquecer efetivamente as atividades de ensino-aprendizagem no ensino superior.

Da experiência concreta se pode vislumbrar um cenário favorável. Dados estatísticos mostram que no ano de 2008, 91,9% das salas virtuais da UNESC foram acessadas, de um total de 1.698 salas, o que ratifica o fato de haver um elevado índice de utilização das ferramentas de internet por parte da comunidade universitária (FIÚZA et al., 2009, p. 8).

Desta maneira, percebe-se com clareza que a utilização das NT no aprofundamento das experiências de gestão democrática das Universidades Comunitárias é uma possibilidade concreta, na medida

em que os índices de exclusão digital entre os integrantes da comunidade universitária são diminutos, para não dizer quase nulos na prática, e por haver já em muitas instituições a cultura da utilização rotineira e habitual de ferramentas computacionais em sua vida acadêmica regular.

Neste diapasão, as universidades comunitárias interessadas em intensificar seus princípios conformadores essenciais têm nas mãos uma excelente oportunidade de intensificar a prática da gestão democrática em sua dinâmica interna, seja pela utilização das NT no reforço da transparência administrativa, da publicidade das decisões de seus conselhos, o que Perez Luño chama de teledemocracia fraca, seja já pela experimentação criativa de institutos de teledemocracia direta para a tomada de decisões no âmbito da comunidade universitária, o que configuraria o que o autor citado chama de teledemocracia forte (2004, p. 65).

O que se percebe é que a busca das ICES pelo reforço de seu *ethos* poderia levar à intensificação do elemento democrático e republicano em suas práticas de gestão, o que se revela uma excelente oportunidade, na medida em que o elevado desenvolvimento das NT está a possibilitar uma renovação efetiva no fenômeno democrático. Com a experiência já acumulada pelas universidades na utilização das NT como apoio para as regulares atividades pedagógicas realizadas em cada instituição e com os altos índices de inclusão digital constatados no seio das comunidades acadêmicas, resta agora às ICES tomarem a corajosa decisão de aprofundarem sua experiência de gestão democrática, o que contribuirá para o fortalecimento de sua configuração institucional comunitária. As novas tecnologias abrem possibilidades infinitas de incremento da descentralização, participação e democratização na gestão das instituições estudadas, que em muito podem contribuir para que se fortaleçam como uma manifestação de ampliação do espaço público (WOLKMER, 2001, p. 250).

4.5 UNIVERSIDADES FUNDACIONAIS ENTRE O PLURALISMO E O NEOCORPORATIVISMO

As universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal integraram recentemente a campanha nacional pela criação de um marco jurídico

nacional para as ICES. A legislação atual impõe o atendimento a três requisitos para qualificar uma IES como comunitária: regime jurídico de direito privado, ausência de fins lucrativos e inclusão de representantes da comunidade na entidade mantenedora. Considerando estes critérios, as instituições objeto desse estudo já são universidades comunitárias.

Na campanha desenvolvida com a liderança da ABRUC, ACAFE e COMUNG, assim como nos textos dos autores que se debruçaram sobre o tema das ICES, existe o esforço de conceituar de modo mais detalhado o que são as universidades comunitárias, enfatizando a sua condição de entidade pertencente ao assim chamado espaço público não estatal. Como resultado deste trabalho, que em grande medida se concretiza no Projeto de Lei 7.639/2010, outras características emergem como elementos constitutivos das ICES, como a destinação patrimonial e, com acentuada ênfase, a gestão democrática.

Gestão democrática e inclusão de representantes da comunidade na entidade mantenedora seriam, nos discursos dos defensores da causa comunitária, elementos intrínsecos das ICES que comprovam o seu não pertencimento à esfera privada, onde se encontram hoje lançadas no texto legal de direito educacional vigente. Neste diapasão, as ICES seriam integrantes de pleno direito da esfera pública, de uma esfera pública ampliada, uma esfera pública não estatal e, por este motivo, reivindicam um posicionamento privilegiado na elaboração e execução de políticas públicas educacionais e distribuição de recursos públicos.

Neste capítulo, a investigação se dirigiu a proceder à leitura da pluralidade dos ordenamentos jurídicos internos das universidades catarinenses, buscando escutar como essas instituições concretizaram normativamente suas concepções de inclusão de representantes da comunidade e gestão democrática. Nestes itens, a autonomia normativa das instituições pode se dar de forma plena, pois as amarras externas são ínfimas: a legislação apenas exige que haja representantes da comunidade na mantenedora e que a gestão do ensino público seja democrática. Cada IES define quem da comunidade integrará seus quadros, quais suas atribuições etc. Cada IES também define seus processos de gestão, combinando elementos democráticos com o respeito ao mérito acadêmico, inerente à instituição universitária.

No que concerne à inserção comunitária, deve-se concluir que todas as universidades pesquisadas cumprem o requisito legal e, mais que isso, abrem suas estruturas internas para a participação de elementos da comunidade em que estão inseridas. Se em algumas instituições a previsão de participação comunitária é mais acanhada e, a concepção do

que seja comunidade, mais restrita, como o caso da UNIPLAC, que compõe sua entidade mantenedora exclusivamente com elementos externos à mantida, em outras, a comunidade também integra não apenas a entidade mantenedora, como manda a lei, mas a universidade, participando de seu órgão máximo, o conselho universitário.

Quando a análise se volta à implementação da gestão democrática, o quadro se apresenta com maior complexidade e heterogeneidade. É certo que é um desafio implementar gestão democrática numa instituição – a universidade – que remonta sua origem à Idade Média – fato que se manifesta em seus rituais, como as sessões solenes de formatura – e que se estrutura para realizar suas finalidades sobre o princípio do mérito acadêmico, que nenhuma relação imediata guarda com o princípio democrático. Há quem considere esta questão irrelevante. Siewerdt, em sua recente tese de doutorado sobre as relações de trabalho docente nas IES do sistema ACADE e a autonomia universitária a partir de uma perspectiva marxista, afirma taxativamente que regras democráticas para escolha de dirigentes nada significam diante do fato da inserção dessas universidades nas leis de mercado:

[...] as IES ACADE padecem das determinações da Lei do valor, é necessário que se registre que, sob os ditames desta Lei, pouco importa que haja, ou não, eleições em tais instituições, que elas sejam democráticas ou não, que a sua gestão seja participativa ou verticalizadamente centralizada. [...]

Há que se considerar que, estando elas subordinadas às flutuações do mercado e com seu quadro laboral sob o regime celetista sem garantias estatutárias do impedimento de demissão sem justa causa, por mais democrático que seja o processo de escolha de seus dirigentes, não importa a tendência política que chegue ao poder; qualquer grupo, ao chegar ao poder, por mais imbuído que esteja de um espírito democrático, acabará sendo conduzido ao desenvolvimento de estratégias para a sobrevivência da instituição de forma muito semelhante às que seus antagonistas adotariam. (SIEWERDT, 2010, p. 294)

O presente trabalho diverge desta leitura. Embora se reconheça que a estabilidade empregatícia seja fator muito importante para o estabelecimento do *status* agonístico dos conflitos de poder nas relações

internas das universidades, os dados mostram que, mesmo ausente a garantia de emprego é possível, em certos casos, haver disputas democráticas que evidenciam divergências quanto ao projeto institucional. Neste ponto, cada instituição se apresentou de forma única, havendo instituições que desenvolveram em grau elevado suas potencialidades democráticas, enquanto outras estabeleceram ritos tão restritivos, com tal grau de centralização administrativa, que fica difícil cogitar-se de gestões efetivamente democráticas.

A gestão democrática é, por certo, conceito dotado de alta complexidade. A implementação de mecanismos institucionais de decisão deveria aqui estar sempre informada pelo princípio da liberdade como autonomia, de modo que todos os integrantes da comunidade universitária pudessem se sentir elementos ativos na legitimação das decisões internas. O resultado da aplicação destes mecanismos assim informados deveria resultar em comunidades acadêmicas democráticas, pois a democracia deve ser vista para além das estruturas normativas formais, ela deve instituir uma forma de sociedade mais que uma forma de governo (LEFORT, 1983, p. 17). O foco da investigação se concentrou em dois aspectos principais que compõem a gestão democrática, mas não a esgotam: a escolha dos dirigentes e a composição dos conselhos universitários. Na escolha dos dirigentes, buscou-se verificar se nas últimas eleições houve reais alternativas de escolha ou se os processos de eleição tiveram mero caráter homologatório. Como visto no capítulo I, a presença da democracia, participação e descentralização na organização de uma comunidade que luta pela satisfação de necessidades humanas fundamentais se configuram como pontos centrais para a definição do seu caráter enquanto expressão de um pluralismo jurídico emancipatório, conforme afirma Wolkmer (2001, p. 248-261).

Da análise dos dados, a universidade comunitária catarinense emerge como dotada de uma concepção limitada de gestão democrática. A maioria das instituições pesquisadas elege seus dirigentes máximos em colégios eleitorais restritos, com composições que reforçam relações de poder centradas na figura do reitor. Combinando a eleição do dirigente máximo por um grupo diminuto de pessoas com a escolha dos demais gestores feita por indicação deste dirigente máximo e não por eleição, temos um quadro de concentração de poder nas mãos de poucas pessoas dentro da instituição. Não por acaso a verificação do que ocorreu nas últimas eleições para reitor nessas universidades mostra que predominou o processo de caráter homologatório de chapa única. Das

nove universidades estudadas, apenas duas tiveram pleitos com disputas efetivas nas últimas eleições, justamente aquelas que levaram a implementação do princípio democrático na escolha dos dirigentes ao ponto máximo, adotando o sistema de voto direto, universal e igual para todos.

No cotejo das instituições catarinenses de regime privado com as IES públicas, evidenciou-se com maior clareza as diferenças: FURB, UFSC e UDESC, com sistemas de voto direto e proporcional, tiveram eleições para reitor recentemente e em nenhuma delas houve eleição com apenas uma chapa inscrita. Mais, na UFSC, uma chapa que não era a de situação foi a vencedora, não deixando a menor dúvida do quão democráticos são os ares respirados neste *campus*. Neste ponto, impende concluir que, mais que os sistemas eleitorais, a garantia de processos democráticos parece estar mais conectada ao regime de trabalho adotado. A estabilidade empregatícia aparece como o grande fator a garantir a livre manifestação de divergências de concepções e críticas à gestão, pois é ela que garante a instalação do que Mouffe indica como o quadro inerente às relações democráticas, ou seja, aquele onde a eliminação do outro não é uma alternativa, e por isso os conflitos são agônicos, não antagônicos, congregando adversários, não inimigos (MOUFFE, 1999, p. 23).

O pluralismo jurídico comunitário participativo implica uma leitura do mundo normativo que busca perceber nas realidades dos países da periferia do capitalismo experiências de juridicidade emancipatórias, onde novos sujeitos coletivos, impulsionados pela busca da realização de necessidades humanas fundamentais, construam com novos métodos democráticos, racionalidade emancipatória e ética de alteridade, uma reordenação do espaço público de onde emergja uma normatividade para além do Estado.

Nesta perspectiva, é inegável que a história das universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal nasce da articulação das comunidades interioranas em busca da satisfação da necessidade humana fundamental que se expressa no direito à educação superior. Os resultados deste longo processo são importantíssimos, com a formação cidadã e profissional de qualidade proporcionada ao longo de todas estas décadas e, mais recentemente, com o protagonismo na produção de conhecimentos naquelas universidades que efetivamente construíram seus programas de mestrado e doutorado. Essas universidades se configuraram de forma única, sem donos, sem finalidade lucrativa, sem

atrelamento político formal às autoridades do Estado, inserindo representantes da comunidade externa em sua gestão interna e produzindo, neste processo, uma normatividade plural, própria e autônoma.

Ocorre, porém, que na trajetória de sua estruturação interna, a maioria dessas instituições optou por configurar seus processos de gestão de forma centralizada e hierárquica, produzindo constelações privilegiadas entre o espaço da comunidade – do qual emergiram – com os espaços da produção e do mercado, deixando em um nível muito tímido as possibilidades de constelações com o espaço da cidadania (SANTOS, 2000, p. 277). Desta forma, verifica-se que o sistema ACAFE apresenta tensões e contradições internas, na medida em que convivem no mesmo espaço instituições cuja caminhada aponta para uma possível configuração como novo sujeito coletivo, apto a assumir o papel de autor de uma nova juridicidade emancipatória e plural, enquanto outras tendem a apenas se posicionar como corporações em luta acirrada para a manutenção de sua própria sobrevivência e dos grupos ali encastelados desde a sua origem.

Wolkmer (2001) alerta que se estiverem ausentes os cinco fundamentos de efetividade formal e material identificados como base de um pluralismo jurídico comunitário participativo o que se pode ter, na verdade, é uma manifestação de um pluralismo de teor conservador ou neocorporativo. O neocorporativismo se configura na articulação de grupos organizados de interesses com o aparelho estatal, de modo que estes grupos acabam por se inserir em espaços privilegiados onde são definidas as políticas públicas para um determinado setor.

Segundo Regini,

No Neocorporativismo as grandes organizações representativas dos interesses não se limitam a exercer pressões externas – como acontece no modelo pluralista – mas são envolvidas diretamente, ou incorporadas, no processo de formação e de gestão das decisões. O Neocorporativismo consiste, desta forma, de acordo com diversos autores, na ‘participação dos grandes grupos sociais organizados na formação da política do Estado [...]’ (1995, p. 819)

A presença majoritária de dirigentes e ex-dirigentes de IES-ACAFE na composição do CEE/SC e a reiterada utilização dessa

presença, conforme evidenciado neste estudo, para a defesa explícita dos interesses dessas instituições, constitui um forte ingrediente a compor um quadro de tendência ao estabelecimento de relações neocorporativas. A consolidação desse processo pode ser evitada com duas linhas de ação, de acordo com o pluralismo jurídico. Primeiramente, se faz necessária a evolução de uma participação qualificada da comunidade externa na gestão dessas instituições, viabilizando a constante modulação dos interesses organizacionais com a vocalização efetiva das necessidades comunitárias em termos de educação superior local. Em segundo lugar, é fundamental a ampliação da experiência de gestão democrática, com a adoção de mecanismos de decisão coletiva e escolha de dirigentes que proporcionem a vivência por parte da comunidade acadêmica de um verdadeiro pluralismo agonístico, onde se possa reconhecer a legitimidade dos consensos obtidos sem coerções e lidar eticamente com os dissensos que emergem numa comunidade que não é e não deseja ser homogênea. O reforço do papel protagonista dos órgãos colegiados na gestão interna, a adoção de eleições diretas – ainda que paritárias ou proporcionais – para seus dirigentes e a vedação das demissões motivadas por questões políticas aparecem aí como medidas centrais.

A intensificação da participação da comunidade externa na gestão das ICES e o aprofundamento de suas gestões no sentido democrático formam a trilha para que essas instituições fortaleçam seu caráter comunitário, configurando suas estruturas como um espaço efetivamente público – ainda que não estatal – e sejam a expressão de uma juridicidade plural emancipatória.

CONCLUSÃO

Nos anos sessenta do século passado, o Brasil discutiu e implantou mudanças profundas em seu ensino superior. O modelo estadunidense se apresentava como o mais avançado, impulsionador do desenvolvimento tecnológico que colocara os EUA na condição de superpotência mundial, por um lado, e capaz de atingir as expectativas crescentes por acesso à educação superior em uma sociedade de massa, por outro. O país foi “invadido” por consultores vindos do Norte, que fizeram uma série de recomendações para a reforma da universidade brasileira. No pacote de medidas estavam a adoção do ensino pago, a transformação das IES em fundações de direito privado, a contratação de docentes pela CLT, a adoção do sistema organizacional departamental em substituição ao regime de cátedras, dentre outras medidas modernizadoras que visavam a aumentar a eficiência do ensino superior nacional.

Foi a partir desse período que o ensino superior catarinense teve seu maior desenvolvimento em termos de número de IES. Inicialmente com a criação da UFSC e da UDESC; depois com a criação de faculdades isoladas mantidas por entidades criadas pelo Poder Público municipal. A demanda por ensino superior nas comunidades do interior do Estado foi uma autêntica manifestação das comunidades locais, que estavam a reivindicar a satisfação da necessidade humana fundamental de acesso à educação superior. Esta reivindicação confluiu com o diagnóstico do Estado de Santa Catarina, que se tornou consciente das necessidades de aumentar o nível de instrução de seus cidadãos para promover o desenvolvimento social e das forças produtivas. Foi assim que se iniciou a construção de um modelo de ensino superior único no país.

A principal característica que faz com que o sistema ACAFE de ensino superior seja um caso sem similar se encontra na configuração jurídica das instituições que o integram. Desde as origens, a implantação de faculdades nas cidades do interior, inspiradas em características organizacionais das universidades estadunidenses, se deu de tal forma que as nascentes instituições apresentavam aspectos híbridos. Eram públicas e privadas. Não eram nem integralmente públicas, nem integralmente privadas. A criação das fundações mantenedoras por lei municipal foi a saída encontrada para aportar legitimamente os recursos públicos imprescindíveis para a deflagração da implantação inicial do

ensino superior no interior catarinense e acelerar o processo administrativo nas agências de regulação do ensino. A criação por lei municipal fixou a competência regulatória das futuras IES-ACAFE no CEE/SC, o que agilizou a tramitação dos processos. Mas a intenção era de implantar um ensino nos moldes recomendados pelos consultores estadunidenses que por aqui circulavam: gestão por fundações privadas, ensino pago, contratação de professores e funcionários em regime privado.

Assim foi construído um sistema de ensino superior que em muito contribuiu para o desenvolvimento do Estado de Santa Catarina. São dezenas de instituições, com cursos nas mais diversas áreas do conhecimento, a contribuir para a formação cidadã e profissional de milhares de catarinenses espalhados pelo interior do Estado. Os números permitem ter a dimensão do que representa o sistema ACADEMIA em termos de atendimento às necessidades de ensino superior em Santa Catarina: em 2010 eram 131.260 alunos matriculados em seus cursos de graduação, 99.757 dos quais matriculados nas universidades que foram objeto desta pesquisa. No caso das universidades, ao menos metade delas compreendeu o desafio do que é ser realmente uma universidade, implantando mestrados e doutorados que colocam cidades do interior catarinense no mapa da pesquisa científica brasileira e mundial.

No presente estudo, verificou-se que a gênese híbrida das universidades estudadas apenas se intensificou com o passar do tempo. Se a leitura das leis municipais de criação evidencia a falta de clareza local quanto ao regime jurídico das nascentes fundações, a evolução do direito administrativo em nível nacional não contribuiu para esclarecer a posição das IES-ACAFE no contexto do ordenamento jurídico brasileiro. Se por um lado nunca foi tarefa fácil inseri-las no sistema jurídico oficial, por outro, os dirigentes dessas instituições adotaram atitude pragmática diante deste fato, posicionando-se ora enfatizando sua natureza pública, ora reforçando sua face privada. Desta forma, nasceu um caso único no ensino superior do País, formado por instituições com um alto grau de autonomia, que sobrevivem majoritariamente das mensalidades pagas pelos alunos, mas não têm dono nem geram lucro, e são efetivamente administradas por gestores escolhidos internamente. Instituições que recebem recursos públicos, gozam de imunidades tributárias e deveriam compor o rol da Administração Pública Indireta, mas que não contratam por meio de concursos públicos, não realizam licitações nem se submetem à fiscalização rotineira do Tribunal de Contas do Estado.

A pesquisa detectou um quadro de crise instalado para as IES-ACAFE. Pela primeira vez em toda a sua trajetória, essas instituições foram colocadas diante da obrigação de coexistência com outras instituições de ensino superior em suas regiões de atuação. A instalação de IES privadas em sentido estrito, primeiro, e públicas gratuitas depois, estabeleceu um quadro inédito de queda de demanda e consequente diminuição de receitas. Os anos de franca expansão se foram definitivamente, e as universidades aqui estudadas precisam se relegitimar diante da comunidade da qual são fruto, que lhes pergunta: “qual o papel das IES-ACAFE no ensino superior catarinense, já que hoje temos IES privadas como elas que, sem gozar de apoio estatal e imunidades tributárias oferecem ensino superior por menor preço, e IES públicas como elas que apresentam a educação gratuita como direito e não como mercadoria?”

Este desafio de relegitimação e sobrevivência no cenário do ensino superior brasileiro levou as IES-ACAFE ao reforço de sua identidade comunitária, por meio do engajamento na campanha que outras IES no país promovem atualmente para a criação de um marco jurídico nacional para as instituições comunitárias de ensino superior. As ICES esperam que com a aprovação do Projeto de Lei 7.639/2010 venha o reconhecimento do papel histórico desempenhado ao longo de mais de meio século e a valorização de sua constituição intrínseca enquanto entidades de forte caráter público não estatal. A nova lei retiraria as ICES do lugar que, na prática, ocupam hoje no rol das IES privadas, tornando-as beneficiárias de recursos públicos para a realização de suas missões institucionais e, mais que isso, passariam a colaborar com a elaboração e execução de políticas públicas educacionais de nível superior.

A presente pesquisa pretendeu observar a realidade das universidades catarinenses mantidas por fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público municipal, dentro de uma perspectiva jurídica pluralista. A pergunta que aqui se buscou responder foi: em que medida estas universidades comunitárias catarinenses se constituíram, em sua produção normativa autóctone e em suas relações com o direito estatal, como novos sujeitos coletivos, produtores de uma juridicidade plural e emancipatória?

A resposta a esta pergunta leva à investigação dos ordenamentos jurídicos internos dessas instituições para verificar em que medida ali se encontram presentes os fundamentos de efetividade formal e material constitutivos de um pluralismo jurídico comunitário

participativo. O foco desta busca foi direcionado para dois elementos apontados como intrínsecos da experiência comunitária, quais sejam, a inclusão da comunidade externa na mantenedora das universidades e a prática institucional da gestão democrática.

A pesquisa revelou que as universidades catarinenses estudadas vivenciam de fato uma experiência pluralista. Primeiramente, porque a própria evolução da regulação estatal gerou uma situação onde não há clareza em relação ao regime jurídico oficial das IES-ACAFE. Sua constituição é marcada por um hibridismo desde a origem, reforçada pelas inovações legais oficiais e pela atitude pragmática de seus dirigentes, que aprenderam a tirar proveito institucional desta situação, ora se apresentando como entidades públicas, ora se apresentando como entidades privadas.

Verificou-se que as universidades pesquisadas nasceram da demanda de comunidades locais pela satisfação da necessidade humana fundamental expressa no direito à educação superior. No contexto da época em que foram criadas, marcado pela valorização da mimetização de características do modelo de ensino superior estadunidense, a resposta a esta demanda comunitária gerou em Santa Catarina o hoje denominado sistema ACADE, constituído majoritariamente por fundações públicas de direito privado.

A pesquisa detectou nos ordenamentos jurídicos internos de todas as universidades a presença de representantes da comunidade externa. Cada instituição construiu um modelo de inserção próprio, onde o conceito de comunidade é variável, em alguns casos abrangendo apenas representantes da comunidade empresarial, em outros abrangendo setores mais amplos da comunidade em que estão inseridas. Há também instituições que vão além do exigido pela legislação estatal, incluindo representantes da comunidade não apenas na fundação mantenedora, mas nos conselhos universitários das entidades mantidas.

A investigação sobre a gestão democrática nas universidades teve um resultado diversificado. A gestão democrática é apontada pelo pluralismo jurídico comunitário participativo como elemento conformador de uma reordenação política do espaço público e pelos autores que discutem o fenômeno das ICES como seu elemento intrínseco. O estudo da pluralidade dos ordenamentos internos mostrou que, se existem universidades que apresentam características democráticas na escolha de seus dirigentes e na composição e funcionamento de seus colegiados internos, existem também universidades – e são a maioria dentre as nove pesquisadas – que

elegem seus dirigentes em colégios eleitorais tão restritos e centralizam de tal modo sua gestão que com muita dificuldade se poderia classificá-las como democráticas.

O resultado da adoção restritiva de mecanismos democráticos nas universidades se pode aferir em suas últimas eleições para reitor, onde prevaleceram eleições de chapa única, de caráter homologatório em sete delas. A pesquisa revelou também a existência, mesmo nas universidades consideradas mais avançadas em termos democráticos, da prática de demissões motivadas por questões político-ideológicas.

Conclui-se, portanto, que as categorias da ciência jurídica tradicional não permitem identificar em sua complexidade o fenômeno das universidades comunitárias catarinenses. Dominada pela dicotomia público-privado e pelos conceitos monistas de reconhecimento e delegação, a dogmática jurídica não apresenta ferramentas conceituais satisfatórias que permitam compreender a configuração idiossincrática das instituições estudadas. Gerando uma situação de perplexidade conceitual jurídica, a leitura monista das universidades catarinenses acaba por contribuir decisivamente para a consolidação de um quadro de grande confusão e insegurança jurídicas, quadro em que têm se desenvolvido institucionalmente as organizações estudadas. Já a leitura realizada a partir da perspectiva pluralista permite desatar o nó dilemático da “natureza jurídica” destas entidades, identificando-as na plenitude de seus ordenamentos jurídicos internos, como instituições produtoras de uma juridicidade autônoma e por vezes de caráter emancipatório, situada no espaço estrutural comunitário.

Em todo caso, as universidades pesquisadas apresentam linhas evolutivas díspares, que configuram um quadro heterogêneo. Se todas nasceram de demandas comunitárias locais pela satisfação da necessidade humana fundamental de acesso ao ensino superior e incluem representantes da comunidade interna em suas mantenedoras, apenas algumas apresentam em seus ordenamentos jurídicos internos uma configuração que pode ser chamada de democrática, apta a criar um cenário de pluralismo agonístico inerente à democracia e promover uma efetiva reordenação de um espaço que se quer público. A maioria das universidades estudadas se organiza em suas normas internas de maneira centralizada e burocrática, sendo difícil identificar a valorização da descentralização, da participação e da democracia.

A pesquisa também diagnosticou uma situação de, na prática, ocupação da maioria dos assentos do CEE/SC por dirigentes e ex-dirigentes das IES-ACAFE, fato que os coloca num triplo papel de

fiscalizados, fiscalizadores e elaboradores privilegiados das regras gerais de políticas públicas em educação superior no Estado de Santa Catarina. Dados foram levantados que comprovam que esta condição privilegiada e anômala tem rendido frutos palpáveis às universidades estudadas, como o ilustram a autorização pioneira no país para um curso de graduação em direito à distância e a aprovação de regras que dão às universidades catarinenses um prazo mais dilatado para atender às exigências mínimas de mestrados e doutorados.

Quando se conjugam instituições centralizadas e hierarquizadas com ocupação de instâncias governamentais produtoras de políticas públicas o cenário das universidades pesquisadas se afasta do pluralismo jurídico e se aproxima perigosamente de uma experiência neocorporativa, onde a luta incessante pela defesa de interesses corporativos situa em plano secundário os interesses comunitários que se encontram na origem destas instituições.

Espera-se que a crise do sistema ACAFE se resolva pelo fortalecimento de seus valores mais positivos, com o reforço do seu *ethos* comunitário e público, por meio da dinamização da participação da comunidade em sua gestão – o que minimiza a hipertrofia dos interesses da comunidade interna e, em especial, de seus dirigentes –, e pelo aprofundamento de sua gestão democrática, o que permitirá o fortalecimento de sua dimensão pública e emancipatória.

REFERÊNCIAS

ABRUC. Associação Brasileira das Universidades Comunitárias. **Estatuto**. [s/d]. Disponível em: <<http://www.abruc.org.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

ACAFE. Associação Catarinense das Fundações Educacionais. **ACAFE: Modelo Catarinense de Ensino Superior**. Florianópolis: ACADE, [s/d].

_____. **Ata da Décima Terceira Assembléia Geral da ACADE**. Caçador: ACADE, 25 de fevereiro de 1978.

_____. **Boletim Estatístico do Sistema ACADE**. Disponível em: <http://www.acao.org.br/new/index.php?endereço=boletim/estatistica_indice.php>. Acesso em: 03 fev. 2012.

_____. **Estatuto**. Florianópolis: ACADE, 15 de junho de 1974.

_____. **Panorama do ensino superior fundacional de Santa Catarina**: 1991 a 1993. Florianópolis: ACADE, 1994.

_____. **Sistema ACADE de Dados Estatísticos – Relação de Cursos IES. UNIVALI**. Disponível em: <http://www.acao.org.br/new/index.php?endereço=boletim/tela_relatori_o_ies.php&IES=0000000000A7&inst=UNIVALI%20-%20Universidade%20do%20Vale%20do%20Itaja%ED&CbAno=2010&CbNivel=0000000000BA>. Acesso em: 27 dez. 2011.

AGAMBEN, G. **Homo sacer**: o poder soberano e a vida nua. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

AGUIAR, L. C. **Política educacional e a criação do curso de pedagogia em Santa Catarina**. Palhoça: UNISUL, 2008.

ANDRADE, L. R. de. **Abaixo às ditaduras**: história do movimento estudantil – 1974 a 1981. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

_____. Direito ao direito: o poder III. **Rede Diário do Sul**, Tubarão, 11 de março de 2003, Geral, p. 7.

_____. **O que é direito alternativo?** Florianópolis: Habitus, 2001.

ANDRADE, V. R. P. de. **Dogmática jurídica**: esboço de sua configuração e identidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

ARAGÃO, L. M. C. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

ARNAUD, A.-J. **O Direito entre Modernidade e Globalização**: Lições Filosóficas do Direito e do Estado. Trad. Patrice Charles Wuillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DAS FUNDAÇÕES EDUCACIONAIS. **ACAFE 25 anos**. Florianópolis: ACADE, 1999.

ATCON, R. P. **Administração integral universitária**. Rio de Janeiro: MEC/PREMESU, 1974.

_____. **Manual sobre o planejamento integral do campus universitário**. Brasília: CRUB, 1970.

BELAUNDE, L. B. **Nova Universidade**. Rio de Janeiro: Universidade Editora, 1998.

BITTAR, M. UNIÚJ: expressão do segmento comunitário. In: MOROSINI, M. (Org.). **A universidade no Brasil**: concepções e modelos. Brasília: INEP, 2006.

BLUMENAU. **Lei 1.233, de 5 de março de 1964**. Cria a Faculdade de Ciências Econômicas de Blumenau, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-blumenau/769457/lei-consolidada-1233-1964-blumenau-sc.html>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **O positivismo jurídico**: lições de Filosofia do Direito. Trad. Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1995a.

_____. **Teoria da norma jurídica**. 4. ed. Trad. F. Batista e Ariane Sudatti. Bauru: Edipro, 2008.

_____. **Teoria generale del diritto**. Torino: Giappichelli Editore, 1993.

_____; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 7. ed. Trad. Carmen Varrianle et al. Brasília: UnB, 1995b. 2 volumes.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006a**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. **Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. **Decreto-lei 464, de 11 de fevereiro de 1969b**. Estabelece normas complementares à Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0464.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. **Decreto-lei 900, de 29 de setembro de 1969a**. Altera disposições do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0900.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. **Lei 11.096, de 13 de Janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 20 fev. 2012.

_____. **Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm>. Acesso em: 16 fev. 2012.

_____. **Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. **Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 30 jan. 2012.

_____. **Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>. Acesso em: 30 jan. 2012.

_____. **Lei 7.596, de 10 de abril de 1987.** Altera dispositivos do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7596.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Publicado no DOU 23.12.1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. CAPES. **Mestrados e Doutorados Reconhecidos – UnC.** Disponível em: <<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarRegiaoIesPrograma&codigoIes=41009010>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

_____. Ministério da Educação. CAPES. **Mestrados e Doutorados Reconhecidos – UNOCHAPECÓ.** Disponível em: <<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarRegiaoIesPrograma&codigoIes=41016017>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

_____. Ministério da Educação. CAPES. **Mestrados e Doutorados Reconhecidos.** <<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarRegiaoIes&codigoRegiao=4&descricaoRegiao=Sul>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

_____. **Projeto de Lei 7.200/2006.** Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=327390>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. **Projeto de Lei 7.639/2010.** Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoes>>

Web/fichadetramitacao?idProposicao=493852>. Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. **Resolução 3/CNE/CES, de 14 de outubro de 2010.** Regulamenta o art. 52 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e recredenciamento de universidades do Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=866&id=14917&option=com_content&view=article>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia republicana e participativa. **Novos Estudos Cebrap**, 71, p. 77-91, mar. 2005.

_____; GRAU, N. C. **Lo público no estatal en la reforma del Estado.** Buenos Aires: CLAD/Paidós, 1998.

BRICALL, J. M. et al. (Coords.). **La Universidad:** una historia ilustrada. Madrid: Turner, 2010.

BROTTI, M^a. G. et al. **A gestão universitária em debate.** Florianópolis: Insular, 2000.

BRUM, A. J. **Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ:** uma experiência de universidade comunitária: suas histórias, suas idéias. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 1999. 2 volumes.

BUARQUE, C. **A aventura da universidade.** 2. ed. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BUEY, F. F. **Por una universidad democrática.** Mataró: El Viejo Topo, 2009.

CAÇADOR. **Lei 209, de 23 de fevereiro de 2011.** Dispõe sobre a nova organização administrativa da Prefeitura Municipal de Caçador, estabelece as diretrizes gerais para a modernização administrativa, estabelece as atribuições e competências dos órgãos e secretarias municipais, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.leismunicipais>>.

com.br/legislacao-de-cacador/1105464/lei-complementar-consolidada-209-2011-cacador-sc.html>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei 23, de 15 de julho de 1983.** Aprova a nova estrutura administrativa da Prefeitura Municipal e o novo sistema de classificação de cargos do serviço público municipal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-cacador/505323/lei-consolidada-23-1983-cacador-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei 27, de 23 de setembro de 1971.** Cria a Fundação Educacional Alto Rio do Peixe – Fearpe. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-cacador/802095/lei-27-1971-cacador-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei 838, de 13 de outubro de 1994.** Reconhece a criação da Fundação Universidade do Contestado. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-cacador/302665/lei-838-1994-cacador-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 05 de abril de 1990.** Disponível em <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Ca%E7ador&state=sc>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

CANOINHAS. **Lei 954, de 07 de dezembro de 1970.** Institui a “Fundação Universitária do Planalto Norte Catarinense” e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/964100/lei-954-70-canoinhas-0>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 12 de dezembro de 2000.** Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Canoinhas&state=sc>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

CAPELLA, J. R. **Fruto Proibido.** Trad. Lédio R. de Andrade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo.** 23. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, L. B. de. Caminhos (e descaminhos) do pluralismo jurídico no Brasil. In: WOLKMER, A. C.; VERAS F^o., F. Q.; LIXA, I. M. (Orgs.). **Pluralismo jurídico**: os novos caminhos da contemporaneidade. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHAPARRO, C. La Ciencia en el Mundo Antiguo y su transmisión a Occidente. In: BRICALL, J. M. et al. (Coords.). **La Universidad**: una historia ilustrada. Madrid: Turner, 2010. p. 3-16.

CHAPECÓ. **Lei 141, de 06 de dezembro de 1971**. Cria a Fundeste, instituição pública de direito privado e com gestão comunitária.

_____. **Lei 3.748, de 13 de maio de 1997**. Dispõe sobre o produto de arrecadação de imposto de renda retido na fonte, pelas fundações municipais voltadas ao ensino e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-chapeco/873258/lei-3748-1997-chapeco-sc.html>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 04 de abril de 1990**. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Chapeco%F3&state=sc>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

CHARLE, C.; VERGER, J. **História das universidades**. São Paulo: Unesp, 1996.

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1996.

_____. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Unesp, 2001.

_____. **Introdução à História da Filosofia**: dos pré-socráticos a Aristóteles. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CHIZZOTTI, A. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 1996. 302 p.

CIMADON, A. **A natureza jurídica das fundações criadas pelo poder público**. Joaçaba: Unoesc, 2002.

_____.; MOTA, J. R. Perspectivas desafiadoras da gestão universitária das instituições de educação superior públicas não estatais de Santa Catarina. **Revista GUAL**, Florianópolis, Edição especial 2011, p. 37-50.

COELHO, F. U. **Curso de Direito civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. Parte geral, v. I.

CONCÓRDIA. **Lei 1.392, de 09 de abril de 1976**. Cria a Fundação Educacional do Alto Uruguai Catarinense, aprova o Estatuto da referida Fundação e dá outras atribuições. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-concordia/784214/lei-1392-1976-concordia-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei Complementar 212, de 12 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre a organização administrativa do Município de Concórdia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-concordia/434760/lei-complementar-212-2001-concordia-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei Complementar 61, de 31 de março de 1993**. Dispõe sobre a organização administrativa do Município de Concórdia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-concordia/435263/lei-complementar-61-1993-concordia-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 05 de abril de 1990**. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Conc%F3rdia&state=sc>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

CORREAS, O. (Comp.). **El otro Kelsen**. 2. ed., 1ª reimpr. Cidade do México: Coyoacán, 2006.

COSTA, A. B. (Org.). **A experiência da extensão universitária na Faculdade de Direito da UnB**. Brasília: UnB, 2007.

CRICIÚMA. **Lei 2.272, de 21 de dezembro de 1987**. Consolida a legislação referente à Fundação Educacional de Criciúma e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-criciuma/558262/lei-consolidada-2272-1987-criciuma-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei 2.879, de 15 de outubro de 1993**. Consolida a legislação referente à Fundação Educacional de Criciúma, revoga a Lei 2.272/87, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-criciuma/558868/lei-2879-1993-criciuma-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei 697, de 22 de junho de 1968.** Institui a Fundação Universitária de Criciúma e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-criciuma/1014897/lei-697-1968-criciuma-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei Complementar 44, de 15 de dezembro de 2005.** Dispõe sobre produto de arrecadação do imposto de renda retido na fonte pelas fundações municipais voltadas ao ensino e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-criciuma/551479/lei-complementar-44-2005-criciuma-sc.html>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 05 de julho de 1990.** Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Crici%FAMa&state=sc>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

CUNHA, L. A. **A universidade reformanda:** o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007b.

_____. **A universidade temporã:** o ensino superior, da Colônia à Era Vargas. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2007a.

CURITIBANOS. **Lei 1.229, de 24 de junho de 1976.** Institui a Fundação Educacional do Planalto Central Catarinense e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-curitibanos/332864/lei-consolidada-1229-1976-curitibanos-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 04 de abril de 1990.** Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Curitibanos&state=sc>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

DE LA TORRE RANGEL, J. A. (Org.). **Pluralismo jurídico.** San Luis Potosí: Universidad Autónoma de San Luis de Potosí, 2007.

DELLA GIUSTINA, O. **A implantação do ensino superior no sul de Santa Catarina**: uma história de sonhos, esperança e trabalho. Tubarão: Unisul, 1995. 44 p.

DELORS, J. **A educação para o século XXI**: questões e perspectivas. Porto Alegre: Artmed, 2005. 260 p.

DI PIETRO, M^a S. Z. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIMOULIS, D. **Positivismo jurídico**: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político. São Paulo: Método, 2006.

DINIZ, M^a H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. v. I: Teoria Geral do Direito Civil.

_____. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DUSSEL, E. **Filosofía de la liberación**. México: FCE, 2011.

DUTRA, D. J. V. **Razão e consenso em Habermas**: a teoria discursiva da verdade, da moral, do direito e da biotecnologia. Florianópolis: UFSC, 2005.

EBERHARD, C. Direitos humanos e diálogo intercultural: uma perspectiva antropológica. In: BALDI, C. A. (Org.). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

EHRlich, E. **Fundamentos da Sociologia do Direito**. Trad. René Ernani Gertz. Brasília: UnB, 1986.

EYNG, A. M^a.; GISI, M^a. L. (Orgs.). **Políticas e gestão da educação superior**: desafios e perspectivas. Ijuí: Unijuí, 2007.

FANOUSCH, A. La universidad en la China imperial. In: BRICALL, J. M. et al. (Coords.). **La Universidad**: una historia ilustrada. Madrid: Turner, 2010. p. 17-32.

FARIA, J. E. **O direito na economia globalizada**. 1. ed., 3^a tir. São Paulo: Malheiros, 2002.

FARIÑAS DULCE, M. J. **Los derechos humanos**: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la ‘actitud postmoderna’. Madrid: Dykinson, 1997.

FASSAEI, M. R. Irã: desafios e perspectivas da educação superior. In: MORHY, Lauro (Org.). **Universidade no mundo**: universidade em questão. Brasília: UnB, 2004. p. 533-557.

FÁVERO, M^a. de L. de A. **Universidade do Brasil**: das origens à construção. Rio de Janeiro: UFRJ/Inep, 2000.

FERNANDES, F. **Universidade brasileira**: reforma ou revolução? São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

FERRAZ JR., T. S. **Função social da dogmática jurídica**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1993. 335p.

_____. **Teoria da norma jurídica**: ensaio de pragmática da comunicação normativa. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995. 687 p.

FINGER, A. P. (Org.). **Universidade**: organização, planejamento, gestão. Florianópolis: UFSC/CPGA/NUPEAU, 1988.

FIÚZA, Patrícia Jantsch, et al. (2009), Os espaços de reflexão e formação docente em Ead no ensino superior. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/congresso2009/CD/trabalhos/1552009141752.pdf>>.

FRANCO SOBRINHO, M. de O. **Fundações e empresas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

FRANTZ, W. O processo de construção de um novo modelo de universidade: a universidade comunitária. In: RISTOFF, Dilvo; SEVEGNANI, Palmira (Orgs.). **Modelos Institucionais de Educação Superior**. Brasília: Inep, 2006.

_____; SILVA, E. W. da. **As funções sociais da universidade: o papel da extensão e a questão das comunitárias**. Ijuí: Unijuí, 2002.

FUNDAÇÃO DAS ESCOLAS UNIDAS DO PLANALTO CATARINENSE. **Estatuto da Fundação Uniplac**. Disponível em: <http://www.uniplac.net/uniplac/estatuto_fundacao.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2012.

FUNDAÇÃO DE ENSINO PARA O DESENVOLVIMENTO DO OESTE. **Resolução 02**, ASSEMBLEIA GERAL/2009, de 24 de abril de 2009. Aprova o Estatuto da FUNDESTE.

FUNDAÇÃO DE ENSINO PARA O DESENVOLVIMENTO DO OESTE. **Resolução 8**, ASSEMBLEIA GERAL/2007, de 19 de dezembro de 2007. Aprova o Estatuto da Unoesc.

FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DA REGIÃO DE JOINVILLE. **Resolução 07/98**, do Conselho de Administração, de 16 de dezembro de 1998a. Estatuto da FURJ.

_____. **Resolução 07/98**, do Conselho de Administração, de 16 de dezembro de 1998-b. Estatuto da UNIVILLE.

_____. **Resolução 07/98**, do Conselho de Administração, de 16 de dezembro de 1998C. Regimento Geral da UNIVILLE.

FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE CRICIÚMA/CSA. **Resolução 01/2006/CSA, de 31 de agosto de 2006**. Aprova o Estatuto da UNESC. Disponível em: <<http://www.unesc.net/portal/capa/index/94/3376/>>. Acesso em: 15 out. 2011.

_____. **Resolução 01/2007/CSA, de 8 de fevereiro de 2007**. Aprova o Regimento geral da UNESC. Disponível em: <<http://www.unesc.net/portal/capa/index/94/3376/>>. Acesso em: 15 out. 2011.

_____. **Resolução 02/2006/CSA, de 14 de agosto de 2008**. Aprova o Estatuto da FUCRI. Disponível em: <<http://www.unesc.net/portal/capa/index/94/3376/>>. Acesso em: 15 out. 2011.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ALTO VALE DO RIO DO PEIXE. **Estatuto da Funiarp.** [s/d].

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO CONTESTADO. **Estatuto da FUnC.** 27 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.unc.br/dl/arquivos/284689101estatuto_func.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2012.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA. **Estatuto da Fundação Unisul,** [s/d]. Disponível em: <http://www.unisul.br/downloads/estatuto_fundacao_unisul_jun2009.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2012.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ. **Estatuto da Fundação Univali.**

FUNDAÇÃO UNOESC. **Estatuto da Fundação Unoesc.**

GARCÍA AMADO, Juan A. É possível ser antikelseniano sem mentir sobre Kelsen? In: MATOS, A. S. M. C.; SANTOS NETO, A. B. (Coords.). **Contra o absoluto:** perspectivas críticas, políticas e filosóficas da obra de Hans Kelsen. Curitiba: Juruá, 2011. p. 235-284.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GIANNOTTI, J. A. **A universidade em ritmo de barbárie.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

GOULARTI FILHO, A. **Formação econômica de Santa Catarina.** Florianópolis: Cidade Futura, 2002.

GOYARD-FABRE, S. **Os fundamentos da ordem jurídica.** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRAZIANO SOBRINHO, S. F. C. **Globalização e sociedade de controle:** a cultura do medo e o mercado da violência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GURVITCH, G. **A vocação actual da sociologia.** Trad. Orlando Daniel. Lisboa: Cosmos, 1968.

_____. **La idea del derecho social.** Trad. José L. M. Pérez e Antonio M. Prieto. Granada: Editorial Comares, 2005.

HABERMAS, J. A idéia de universidade: processos de aprendizagem. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 74, n. 176, p. 103-110, jan./abr. 1993.

_____. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Trad. Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Facticidad y validez:** sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trad. Manuel Redondo. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

HART, H. L. A. **O conceito de direito.** Trad. A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1986.

HAWERROTH, J. L. **A expansão do ensino superior nas universidades do sistema fundacional catarinense.** Florianópolis: Insular, 1999.

HERRERA FLORES, J. Los derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales. In: SANCHEZ RUBIO, D.; HERRERA FLORES, J.; CARVALHO, S. (Orgs.). **Direitos humanos e globalização:** fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.** Trad. J. P. Monteiro e M. B. N. da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

INCISA, N. Corporativismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** 7. ed. Trad. Carmen Varriante et al. Brasília: UnB, 1995b.

INGRAM, D. **Habermas e a dialética da razão.** 2. ed. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1994.

ITAJAÍ. **Lei 1.047, de 11 de novembro de 1971.** Institui a Fundação de Ensino do Polo-Geo-Educacional do Vale do Itajaí e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismu>

nicipais.com.br/legislacao-de-itajai/1098829/lei-1047-1970-itajai-sc.html>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei 2.515, de 19 de outubro de 1989.** Dispõe sobre a Transformação da Fundação de Ensino do Polo Geoeeducacional do Vale do Itajaí – Fepevi, em Fundação Universidade do Vale do Itajaí – Univali e Consolida a legislação referente a esta Fundação. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-itajai/1098518/lei-consolidada-2515-1989-itajai-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei 2.717, de 12 de maio de 1992.** Dispõe sobre o produto da arrecadação do imposto de renda nas fundações municipais. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-itajai/1097047/lei-2717-1992-itajai-sc.html>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

_____. **Lei 3.352, de 26 de dezembro de 1997.** Dispõe Sobre o Sistema Municipal de Ensino de Itajaí. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-itajai/344249/lei-consolidada-3352-1998-itajai-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 04 de abril de 1990.** Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Itaja%ED&state=sc>> Acesso em: 20 jan. 2012.

JAEGGER, W. W. **Paidéia:** a formação do homem grego. 3. ed. Trad. Arthur Parreira.– São Paulo: Martins Fontes, 1994.

JOAÇABA. **Lei 1.637, de 19 de outubro de 1990.** Dá nova redação ao artigo da Lei 545, de 22 de novembro de 1968 que especifica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-joacaba/12307/lei-1637-1990-joacaba-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei 2.446, de 26 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o produto de arrecadação do imposto de renda retido na fonte, pelas fundações municipais voltadas ao ensino. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-joacaba/61484/lei-2446-1996-joacaba-sc.html>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

_____. **Lei 545, de 22 de novembro de 1968.** Institui a Fundação Universitária do Oeste Catarinense – Fuoc. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-joacaba/157997/lei-consolidada-545-1968-joacaba-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 16 de dezembro de 2004.** Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Joa%E7aba&state=sc>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

JOINVILLE. **Lei 1.423, de 22 de dezembro de 1975.** Modifica a denominação da Fundação Universidade Norte Catarinense - Func, para Fundação Educacional da Região de Joinville - Furj, altera sua forma organizacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-joinville/833991/lei-consolidada-1423-1975-joinville-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei 1.490, de 10 de dezembro de 1976.** Altera a forma organizacional da Fundação Educacional da região de Joinville - Furj, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-joinville/833500/lei-consolidada-1490-1976-joinville-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei 7.007, de 05 de setembro de 2011.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-joinville/1214610/lei-7007-2011-joinville-sc.html>> Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei 871, de 17 de julho de 1967.** Autoriza o prefeito municipal a constituir a Fundação Joinvillense de Ensino – “Fundaje”, e subvencioná-la, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-joinville/837352/lei-conso-lidada-871-1967-joinville-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 02 de abril de 1990.** Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Joinville&state=sc>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

KEGEL, P. L. Uma análise do conceito de sanção no sistema jurídico de Hans Kelsen. In: ROCHA, L. S. (Org.). **Paradoxos da auto-observação**: percursos da teoria jurídica contemporânea. Curitiba: JM, 1997. p. 35-66.

KELSEN, H. **Autobiografia de Hans Kelsen**. 2. ed. Trad. Gabriel N. Dias e José I. C. Mendes Fº. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

_____. **Esencia y valor de la democracia**. Trad. Rafael Luengo Tapia e Luis Legaz Lacambra; Granada: Comares, 2002.

_____. **Hauptprobleme der Staatsrechtslehre**. Tübingen: Mohr, 1911.

_____. **Il concetto sociologico e il concetto giuridico dello Stato**: studio critico sul rapporto tra Stato e diritto. Trad. Agostino Carrino. Nápolis: ESI, 1997.

_____. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

_____. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

KERR, C. **Os usos da universidade**: universidade em questão. Brasília: UnB, 2005.

KINSER, K. Estados Unidos da América: estrutura e inovação na educação superior. In: MORHY, Lauro (Org.). **Universidade no mundo**: universidade em questão. Brasília: UnB, 2004.

KIPPER, M. H.; RIZZATO, E. P.; VOGT, O. P. **Unisc**: a construção de uma universidade comunitária. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

KOSELLECK, R. **Crítica e crise**: uma contribuição à patogênese do mundo burguês. Trad. Luciana Castelo-Branco. Rio de Janeiro: Eduerj/Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

KOURGANOFF, W. **A face oculta da universidade**. Trad. Cláudia Schlling e Fátima Murad. São Paulo: Unesp, 1990.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz V. Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2007.

KUNSCH, M. M. K. **Universidade e comunicação na edificação da sociedade**. São Paulo: Loyola, 1992.

LAGES. **Lei 1, de 03 de abril de 1973**. Revoga as Leis 5, de 14 de março de 1969, e 32, de 29 de agosto de 1969, dando nova nomenclatura e estrutura à Fundação Universidade do Planalto Catarinense, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-lages/248885/lei-consolidada-1-1973-lages-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei 255, de 19 de novembro de 1965**. Institui Fundação para reger o Sistema de Ensino Superior no Município de Lages. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-lages/6675/lei-255-1965-lages-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei 32, de 29 de agosto de 1969**. Altera a Lei 5, de 14 de março de 1969, que criou a Fundação Universidade do Planalto Catarinense e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-lages/265512/lei-consolidada-32-1969-lages-sc.html>> Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei 5, de 14 de março de 1969**. Institui a Fundação Universidade do Planalto Catarinense e dá outras providências. Disponível em <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-lages/265531/lei-consolidada-5-1969-lages-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei Complementar 92, de 01 de abril de 1998**. Altera, reestrutura e consolida a legislação referente à Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-lages/307784/lei-complementar-92-1998-lages-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 05 de abril de 1990.** Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Lages&state=sc> > Acesso em: 02 fev. 2012.

LAZZARI, N. J.; KOEHNTOPP, P. I.; SCHMIDT, J. P. Apresentação. In: SCHMIDT, J. P. (Org.). **Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

LEDRO, M^a. I. B. (Coord.). **IX Curso de Régimen Jurídico de universidades.** Sevilla: Editora Universidad de Sevilla, 2008.

LEFORT, C. **A invenção democrática:** os limites do totalitarismo. Trad. Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LIMA FILHO, D. L.; TAVARES, A. G. (Orgs.). **Universidade tecnológica:** concepções, limites e possibilidades. Curitiba: Sindocefet/PR, 2006.

LIMA, J. D. F. **UFSC:** sonho e realidade. Florianópolis: UFSC, 2000.

LINERA, A. **Potência plebéia, a ação coletiva e identidades.** São Paulo: Boitempo, 2011.

LONGHI, S. M^a. **A face comunitária da universidade.** 1998. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

LOPEZ NÚÑEZ, J. A. **Las universidades populares españolas:** un acercamiento a Europa e Sudamérica. Madrid: Davinci Editorial, 2008.

LOSANO, M. **Os grandes sistemas jurídicos.** Trad. Ana F. Bastos e Luis Leitão. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

LUZ, V. C. A invisibilidade da crítica kelseniana sobre os limites da dogmática jurídica: um senso comum teórico ainda não desvelado? **Cadernos UNDB – Estudos Jurídicos Interdisciplinares da Revista do Curso de Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco**, v. 1, 2006.

_____. **Assessoria jurídica popular no Brasil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____; PAZ, V. C. Defensoria Dativa Catarinense e Estado Democrático de Direito: Notas sobre a controvérsia acerca do pacto federativo e a obrigatoriedade de implantação de Defensorias Públicas. In: VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL: Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea - IV Amostra de Trabalhos Jurídicos Científicos. **Anais...** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

LYRA FILHO, R. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

MAFRA. Lei 730, de 4 de novembro de 1971. Institui a Fundação universitária do Norte catarinense: FUNORTE.

_____. **Lei 744-A, de 13 de abril de 1972**. Dá nova redação à Lei 730, de 04 de novembro de 1971, que institui a Funorte. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-mafra/1158960/lei-consolidada-744-1972-mafra-sc.html>> Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 05 de abril de 1990**. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Mafra&state=sc>> Acesso em: 02 fev. 2012.

MALISKA, M. A. **Pluralismo Jurídico e Direito Moderno**: notas para pensar a racionalidade jurídica na modernidade. Curitiba: Juruá, 2000.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. Trad. Lívio Xavier. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARBACK Fº, G. **Avaliação**: instrumento de gestão universitária. Vila Velha, Hoper, 2007.

MARCELINO, G. F. **Gestão estratégica de universidade**: o caso da FA/UnB. Brasília: UnB, 2003.

MARCOVITCH, J. Eleições na universidade. In: STEINER, J. E.; MALNIC, G. (Orgs.). **Ensino Superior**: conceito e dinâmica. São Paulo: Edusp, 2006. p. 65-78.

MARQUES, M. O. **Universidade emergente**: o ensino superior brasileiro em Ijuí (RS), de 1957 a 1983. Ijuí: Fidene, 1984.

MATOS, A. S. M. C.; SANTOS Fº, A. B. (Coords.). **Contra o absoluto**: perspectivas críticas, políticas e filosóficas da obra de Hans Kelsen. Curitiba: Juruá, 2011.

MATTEUCCI, N. Soberania. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 7. ed. Trad. Carmen Varriane et al. Brasília: UnB, 1995.

McLAREN, P. **Multiculturalismo crítico**. Trad. Bebel O. Schaefer. São Paulo: Cortez, 1997.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELFI, A. J.; MOTOYAMA, S. La educación superior en Brasil. In: BRICALL, J. M. *et al.* (Coords.). **La Universidad**: una historia ilustrada. Madrid: Turner, 2010.

MELINO, M. **La crítica postcolonial**. Buenos Aires: Paidós, 1999.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, O. F. **Fundamentos da política jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994. 136p.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005. 77p.

MIAILLE, M. **Introdução crítica ao direito**. Trad. Ana Prata. Lisboa: Estampa, 1994.

MIGNOLO, W. D. **Historias locales/diseños globales**: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo. Madrid: Akal, 2003.

MONEREO PEREZ, J. L.; MÁRQUEZ PRIETO, A. Estudio preliminar: la “idea del derecho social” en la teoria general de los derechos: el pensamiento de Gurvitch. In: GURVITCH, G. **La idea del**

derecho social. Trad. José L. M. Pérez e Antonio M. Prieto. Granada: Editorial Comares, 2005. p. VII-LV.

MORAIS, J. L. B. de. **A idéia de Direito Social:** O Pluralismo Jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

MORAIS, R. de. **A universidade desafiada.** Campinas: Unicamp, 1995.

MORHY, L. (Org.). **Universidade no mundo:** universidade em questão. Brasília: UnB, 2004.

MORIN, E. **A cabeça bem-feita:** repensar e reforma reformar o pensamento. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

MOUFFE, C. **El retorno de lo político:** comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Trad. Marco Aurelio Galmarini. Barcelona: Paidós Ibérica, 1999.

NUNES, A. K. (Org.). **Universidade comunitária e avaliação:** os quinze anos do PAIUNG. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

NUNES, E.; CARVALHO, M. de; ALBRECHT, J. V. de. **Quantas universidades realmente existem no Brasil?** Documento de trabalho nº 82 – parte 3. [s/d]. Disponível em: <http://www.databrasil.org.br/pdf_docs/Doctrab82_3.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2011.

PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social:** aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. São Paulo: Forense, 2010.

PEREIRA, E. M. de A.; ALMEIDA, M^a de L. P de (Orgs.). **Universidade contemporânea:** políticas do processo de Bolonha. Campinas: Mercado de Letras, 2009.

PEREZ LUÑO, A. E. **Ciberciudadaní@ o ciudadani@.com?** Barcelona: Gedisa, 2004.

PESET, M. Europa y las universidades. In: BRICALL, J. M. et al. (Coords.). **La Universidad:** una historia ilustrada. Madrid: Turner, 2010. p. 41-72.

PIANA, R. S. Hacia una democracia.com? Democracia y tecnologías. **Revista Sequência**, n. 55, p. 131-150, dez. 2007.

PICANYOL, J. S. **La democracia electrónica**. Barcelona: UOC, 2008.

PILATI, J. I. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PORTAL DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Disponível em: <http://www.comunitarias.org.br/site/index.php>. Acesso em: 30 jan. 2012.

RAMPINELLI, W. J. (Org.). **O preço do voto**: os bastidores de uma eleição para reitor. 2. ed. rev. e ampl. Florianópolis: Insular, 2008.

RAMPINELLI, W. J. et al. (Orgs.). **Universidade**: a democracia ameaçada. São Paulo: Xamã, 2005.

REGINI, P. Neocorporativismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 7. ed. Trad. Carmen Varriante et al. Brasília: UnB, 1995.

REIS, F. J. G. dos. **Perspectivas da gestão universitária**. Taubaté: Cabral, 2003.

RIBEIRO JR., A. **A privatária tucana**. São Paulo: Geração Editorial, 2011.

ROCHA, L. S. (Org.). **Paradoxos da auto-observação**: percursos da teoria jurídica contemporânea. Curitiba: JM Editora, 1997.

ROMANO, S. **O ordenamento jurídico**. Trad. Arno Dal Ri Junior. Florianópolis: Fundação Boitex, 2008.

ROSSATO, E. **A expansão do ensino superior no Brasil**: do domínio público à privatização. Passo Fundo: UPF, 2006.

ROULAND, N. **Nos confins do direito**. Trad. M^a. E. A. P. Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SAMSÒ, J. El Islam: ciencia y conocimiento en la era musulmana. In: BRICALL, J. M. et al. (Coords.). **La Universidad**: una historia ilustrada. Madrid: Turner, 2010. p. 31-35.

SÁNCHEZ BRAVO, A. **A nova sociedade tecnológica**: da inclusão ao controle social: a Europ@ é exemplo? Trad. C. Gorczewski. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

SÁNCHEZ i PICANYOL, J. **La democracia electrónica**. Barcelona: Editorial UOC, 2008.

SANCHEZ RUBIO, D. Pluralismo jurídico e emancipação social. In: WOLKMER, A. C., VERAS Fº., F. Q.; LIXA, I. M. (Orgs.). **Pluralismo jurídico**: os novos caminhos da contemporaneidade. São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual de Educação. Conselheiros atuais. Disponível em: <http://www.cee.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=204&Itemid=159>. Acesso em: 14 fev. 2012a.

_____. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_sc.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2012.

_____. **Lei Complementar 170, de 7 de agosto de 1998**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Educação. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>> Acesso em 15 de janeiro de 2012.

_____. **Lei Complementar 284/2005**. Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>> Acesso em 15 de janeiro de 2012.

_____. /Conselho Estadual de Educação. **Parecer 173/2011/CEE/SC, de 27 de setembro de 2011**. Disponível em: http://www.cee.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=28&Itemid=55 Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. / _____. **Resolução 3/97/CEE/SC, de 27 de fevereiro de 1997.** Disponível em:

<http://www.cee.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=33&Itemid=55>. Acesso em: 14 fev. 2012b.

_____. / _____. **Resolução nº 100/2011/CEE/SC, de 22 de novembro de 2011. 2011b.**

http://www.cee.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=28&Itemid=55. Acesso em 15 de janeiro de 2012.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **A crítica da razão indolente:** contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000a.

_____. **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **A universidade no século XXI:** para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUSA JR., José Geraldo de (Coord.). **O direito achado na rua.** Brasília: UnB, 1987. p. 46-51.

_____. **O discurso e o poder:** ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Fabris, 1988.

_____. **Para um novo senso comum:** a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2000-b.

_____. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SCHMIDT, J. P. (Org.). **Instituições comunitárias:** instituições públicas não-estatais. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

_____.; CAMPIS, L. A. C. As instituições comunitárias e o novo marco jurídico do público não estatal. In: SCHMIDT, João Pedro (Org.).

Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 17-37.

SELLÉS, J. F. **Riesgos actuales de la universidad:** cómo librarse de ellos. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias, 2010.

SGUISSARDI, V. **Universidade brasileira no século XXI:** desafios do presente. São Paulo: Cortez, 2009.

SIEWERDT, M. J. *Instituições de Ensino Superior do Sistema ACADE e Autonomia universitária: o trabalho docente nos (des)encontros entre o proclamado e a práxis. Tese (doutorado em educação) - Universidade Federal de Santa Catarina – Programa de Pós-Graduação em Educação. Florianópolis, 2010.*

SILVA JUNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. **Novas faces da educação superior no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, 2001.

SILVA, I. B. da. **A pedagogia da ciência:** uma leitura do discurso epistemológico de Gaston bachelard. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2007.

SKIDMORE, T. E. **Brasil:** de Getúlio a Castello. Trad. Berillo Vargas. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

SOARES, G. F. S. **Common Law:** introdução ao direito dos EUA. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

SORIANO, R. **Interculturalismo:** entre liberalismo y comunitarismo. Córdoba: Almuzara, 2004.

SOTELO, I. Los modelos alemán e inglés. In: BRICALL, J. M. et al. (Coords.). **La Universidad:** una historia ilustrada. Madrid: Turner, 2010.

SOUSA JR., J. G. (Coord.). **O direito achado na rua.** Brasília: UnB, 1987.

STEINER, J. E.; MALNIC, G. (Orgs.). **Ensino Superior:** conceito e dinâmica. São Paulo: EdUSP, 2006.

TEIXEIRA, A. **Ensino Superior no Brasil:** análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

THELIN, J. R. Las universidades norteamericanas. In: BRICALL, J. M. et al. (Coords.). **La Universidad**: una historia ilustrada. Madrid: Turner, 2010.

THOMÉ, V. et al. **As Instituições Comunitárias de educação superior**: síntese de informações com base no censo da educação superior. s/l; s/d, 2009.

TIFFIN, J.; RAJASINGHAM, L. **A universidade virtual e global**. Trad. Vinicius Figueira. Porto Alegre: Artmed, 2007.

TREVISOL, J. V.; TREVISOL, M. T. C. Políticas e dinâmicas do ensino superior em Santa Catarina: análise dos indicadores do INEP (1991-2004). IX Congresso de Nacional de Educação/III Encontro Sulbrasileiro de Psicopedagogia. **Anais...** 2009. Disponível em: <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3108_1330.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2012.

TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas na república dos professores**. Rio de Janeiro: Vozes; Rio Grande do Sul: Cipedes, 1999.

TUBARÃO. **Lei 1.388, de 20 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre a transformação da Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina - Fessc - em Fundação Universidade do Sul de Santa Catarina - Unisul, alterando a Lei 443/67. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-tubarao/67696/lei-1388-1989-tubarao-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei 1.727, de 23 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre o produto de arrecadação do imposto de renda retido na fonte pelas fundações municipais voltadas ao ensino. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-tubarao/299865/lei-1727-1992-tubarao-sc.html>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

_____. **Lei 443, de 18 de outubro de 1967**. Institui a Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-tubarao/202937/lei-consolidada-443-1967-tubarao-sc.html>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei Complementar 35, de 30 de março de 2011**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura de Tubarão e dá outras

providências.

Disponível

em

<<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-tubarao/1114458/lei-complementar-consolidada-35-2011-tubarao-sc.html>> Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 04 de abril de 1990.** Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Tubar%E3o&state=shtml>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ. **Resolução 003/CONSUP/2010-b, de 17 de maio de 2010.** Aprova o Regimento Geral da Unochapecó.

_____. **Resolução 02/CONSUP/2010, de 17 de maio de 2010a.** Aprova o Estatuto da Unochapecó.

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA. Disponível em: <<http://www.universidadecomunitaria.com.br/#diferenca>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

UNIVERSIDADE DO ALTO VALE DO RIO DO PEIXE. **Regulamento Geral da Uniarp.** [s/d].

UNIVERSIDADE DO CONTESTADO. **Cursos de graduação.** Disponível em: <http://www.unc.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1087&Itemid=110>. Acesso em: 03 fev. 2012.

_____. **Regimento Geral da Universidade do Contestado.** [s/d].

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL DE SANTA CATARINA. **Unesc em números.** Disponível em: <<http://www.unesc.net/portal/resources/documentosoficiais/6266.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2011.

UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA. **Resolução 202/CONSUN/2010, de 9 de dezembro de 2010.** Aprova o Regimento da Unoesc.

UNIVERSIDADE DO PLANALTO CATARINENSE. **Estatuto da Uniplac**. 24 de março de 1999.

_____. **Regimento geral da Uniplac**. 24 de março de 1999.

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA. **Estatuto da Unisul**, [s/d]. Disponível em: <<http://www.unisul.br/live/documents/2c201d11d24649ce964412de239402b6.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.univali.br/modules/system/stdreq.aspx?P=246&VID=default&SID=160662416788771&S=1&A=close&C=29892>>. Acesso em: 05 fev. 2012.

_____. **Resolução 079/CONSUN/2004, de 21 de setembro de 2004a**. Estatuto da Univali. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/20675295/93897594/name/081-CONSUN-CaEn-09.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. **Resolução 080/CONSUN/2004, de 1º de outubro de 2004b**. Regimento da Univali. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/20675295/93897594/name/081-CONSUN-CaEn-09.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

VALLE, I. R. **Burocratização da educação**: um estudo sobre o Conselho Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1996.

VANNUCCHI, A. **A Universidade Comunitária**: o que é, como se faz. São Paulo: Loyola, 2004.

VENERIO, C. M. S. **A concepção de democracia de Hans Kelsen**: relativismo ético, positivismo jurídico e reforma política. Criciúma: Unesc, 2010.

_____. Entre liberalismo e social-democracia: pressupostos políticos da obra de Hans Kelsen. In: MATOS, A. S. M. C.; SANTOS NETO, A. B. (Coords.). **Contra o absoluto**: perspectivas críticas, políticas e filosóficas da obra de Hans Kelsen. Curitiba: Juruá, 2011. p. 147-162.

VIDEIRA. **Lei 2.100, de 20 de fevereiro de 2009**. Dispõe sobre a organização administrativa do Município de Videira, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-videira/763406/lei-consolidada-2100-2009-videira-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei 33, de 03 de julho de 1972**. Cria a Fundação Educacional Empresarial do Alto Vale do Rio do Peixe, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-videira/597714/lei-33-1972-videira-sc.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Lei Orgânica, de 05 de abril de 1990**. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Videira&state=sc>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

WALSH, C. **La educación intercultural en la Educación**. Lima: Ministério da Educação, 2001.

WANDERLEY, L. E. W. **O que é universidade**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

WARAT, L. A. **A pureza do poder**. Florianópolis: EdUFSC, 1983.

_____. Los presupuestos kantianos y neokantianos de la Teoría Pura del Derecho. **Revista de Ciencias Sociales**, Valparaíso, n. 20, p. 385-402, s/d.

_____. O senso comum teórico dos juristas. In: SOUSA JR., José Geraldo de (Coord.). **O direito achado na rua**. Brasília: UnB, 1987.

WEBER, M. **Economía y sociedad**: esbozo de sociología comprensiva. 2. ed. Trad. José M. Echevarría et al. México: FCE, 1964.

_____. **Sobre a Universidade**. Trad. Lólio L. de Oliveira, São Paulo: Cortez, 1989.

WOLFF, R. P. **O ideal da universidade**. Trad. Sônia Rodrigues. São Paulo: UNESP, 1993.

WOLKMER, A. C. **Ideologia, Estado e Direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. São Paulo: Acadêmica, 1991.

_____. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.

_____. Pluralismo Jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. In: DE LA TORRE RANGEL, J. A. (Org.). **Pluralismo jurídico**. San Luis Potosí: Universidad Autónoma de San Luis de Potosí, 2007.

_____. **Síntese de uma história das idéias jurídicas**: da Antiguidade Clássica à Modernidade. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

_____.; VENERIO, C. M. S. Em busca do *ethos* comunitário – universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado, um olhar a partir do pluralismo jurídico. **Rev. GUAL.**, Florianópolis, v. 4, n. 3, p. 63-84, set./dez. 2011.

_____.; VERAS F^o., F. Q.; LIXA, I. M. (Orgs.). **Pluralismo jurídico**: os novos caminhos da contemporaneidade. São Paulo: Saraiva, 2010.

ZORZI, I. Universidade de Caxias do Sul: um exemplo do modelo de universidade comunitária. In: SCHMIDT, J. P. (Org.). **Instituições comunitárias**: instituições públicas não-estatais. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 244-248.